91-05980/

CONSULTATION ON THE PUBLIC HOUSING PROGRAM

F A L L 1 9 9 0

CMHC offers a wide range of housing-related information. For details, contact your local CMHC office.

Canada

©1990, Canada Mortgage and Housing Corporation
Reprinted 1991

ISBN 0-662-57905-4
Cat. No. NH15-43/1990

Printed in Canada

Produced by the Public Affairs Centre, CMHC

CONTENTS

1. **Introduction** 1

2. **The Consultation Process** 3

3. **Background** 5

   The origin and evolution of public housing 6

4. **The Consultation Questions** 9

5. **The Challenges for Public Housing** 11

5.1 The Physical Environment 11

   Challenge No. 1 — The Regeneration of Projects with Physical Problems 12

   Challenge No. 2 — Maintaining Projects in Good Repair 15

5.2 The Social Environment 17

   Challenge No. 3 — Social Regeneration 17

   Altering the tenant mix 17

   Enhanced roles for residents 18

   Challenge No. 4 — Security 21

   Crime and public housing 21

   Crime prevention 22

   Drugs — a particular concern 22

5.3 The Administrative Environment 23

   Challenge No. 5 — Ensuring the Best Use of Public Housing Dollars 24

   Making optimum economic decisions 24

   Levels of rent and services provided 25

   Provision of community services in public housing 26

6. **The Nature of the Policy Response** 29

7. **Invitation** 31

1.
INTRODUCTION

The federal government wants to consult with all parties and individuals who have a special interest in public housing and its future challenges. The purpose is to arrive at a consensus on how to best manage this important asset that serves over 200 000 households in need across Canada.

Public housing represents an asset to society that has taken 4 decades to build. Its unique value lies in the fact that it would be very expensive to replace the public housing stock at today's land and construction prices. With public housing having been built at yesterday's prices, it now provides a very economical way for government to supply shelter assistance to low-income households.

The federal government periodically reviews all its programs. The 2 public housing programs,[1] which are cost-shared with other governments, have just been evaluated. This paper initiates the second phase of the review, a public consultation on policy issues. The paper has been prepared by Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC), the housing agency of the federal government, as the starting point of the consultation.

The *Public Housing Evaluation* report, a synopsis of which is attached, provides additional material on the physical, social and managerial status of public housing projects. It is a fair and objective base on which to frame responses to this paper.

---

[1] In this paper, the term *public housing* refers to the following 2 programs:

a) Federal/Provincial (or Territorial) Partnership Public Housing that is owned and subsidized on a 75/25 federal/provincial (or territorial) basis. Federal funds are authorized under Section 79 (formerly Section 40) of the National Housing Act (NHA).

b) Regular and Provincially (Territorially) Financed Public Housing that is owned by the province or territory and subsidized (including mortgage payments) on a 50/50 basis. Federal funds are authorized under Sections 80 and 81 (formerly Sections 43 and 44) of the NHA.

Other housing is assisted in Canada under different sections of the NHA, much of it under Section 95 (formerly Section 56.1). This other housing is generally referred to by the broader term *social housing*. However, in Quebec, Section 95 housing delivered between 1978 and 1985 is administered by the Société d'Habitation du Québec as public housing.

Section 95 housing in all regions of Canada will be the subject of evaluation and consultation in the next few years.

Two keynotes have been identified for any policy response of the federal government to the challenges of public housing. First, because the federal government is operating in a period of fiscal restraint, the level of federal housing subsidies cannot be expected to increase. Second, as a valuable social asset that serves many low-income households in need, public housing should be preserved as much as possible.

2.
THE CONSULTATION PROCESS

The consultation process begins with the release of this paper. It has been sent to a wide variety of organizations and individuals who have an interest in public housing. Those who wish to respond are asked to write directly to CMHC by 1 March 1991. In addition to receiving written responses, the views of public housing residents and community associations will be surveyed across the country.

This paper presents a number of issues that have emerged from the public housing environment, as well as the major issues highlighted in the evaluation report. The issues discussed here are not meant to restrict debate, but only to focus it. CMHC would be pleased to hear concerns of other parties.

Provincial and territorial governments play a special role in public housing. They are partners with the federal government; they share the costs and are responsible for the day-to-day operations. Provincial governments also are responsible for other services commonly used by public housing residents. Provincial housing agencies will consolidate the views of other provincial government departments.

After the responses have been studied, a summary report will be sent to all agencies, organizations and individuals who contributed directly. It will also be available on request.

Recommendations, based on the responses and meetings with key players, will be made to the Minister of State (Housing), and this will be followed by a submission to Cabinet.

3.
BACKGROUND

A brief overview of public housing is presented here. The *Public Housing Evaluation* report or its synopsis should be read as well. The full evaluation report is available from the mailing address given in the synopsis, which accompanies this paper.

The public housing programs of the federal and provincial/territorial governments were the first major effort to provide housing for social purposes. Public housing forms the longest running social housing initiative in Canada, both in terms of the 35 years during which the programs were actively delivered and also in terms of the 40 years of continuous assistance to households in need. The concerted and consistent efforts of the provincial, territorial and federal governments have resulted in a social asset that benefits the people who live in public housing.

The direct social benefits of public housing include a decent place to live at a rent geared to the income of the tenant. Less direct benefits include security of tenure, a housing staff who have acquired an expertise in dealing with the special needs of low-income residents and close access to needed community services.

During the planning stages of the projects, special efforts were made to ensure that public housing projects were built in areas close to such facilities as schools and shopping centres as well as community services, such as social services, health care and leisure opportunities.

In some instances, space for some community services was built into the projects to ensure its presence. The services delivered are funded by community programs, not by housing subsidies. A majority of residents have on-site access to key services, such as health care, social support and parks or play areas.

Rents for public housing are not based on operating costs. Instead, they are based on the actual income(s) of the resident households. As a result, the total rent revenue is substantially less than the costs of operation. Governments provide subsidies to cover the difference.

Figure 1. Public housing receipts —
Millions of dollars, by source

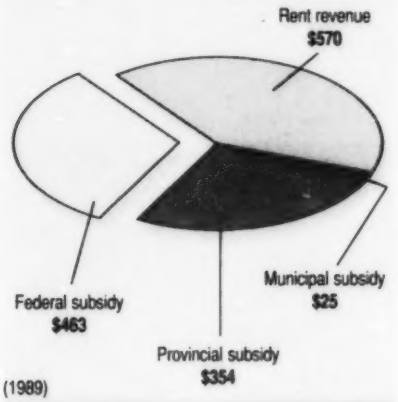


Figure 2. Public housing units —
By client type and year built

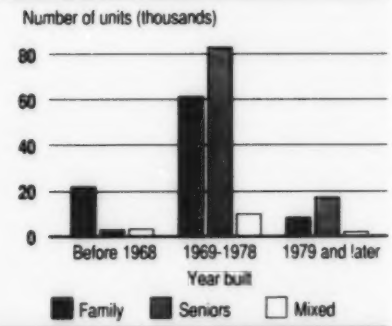
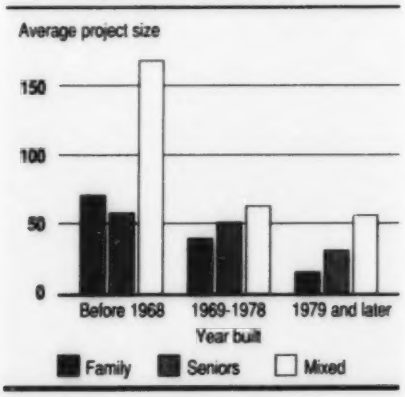


Figure 3. Average project size —
By client group and age of project



The total operating budget of the public housing portfolio in 1989 was over $1.4 billion (see Figure 1). Revenues from rents amounted to $570 million: an operating loss of $842 million was cost-shared between federal, provincial/territorial and some municipal governments. Percentages vary among provinces/territories, but nationally, the federal government subsidized 55 percent of the loss, the provinces/territories 42 percent and municipalities the remaining 3 percent.

Provinces/territories have always been responsible for the day-to-day management and administration of the public housing stock. In general, there is a greater degree of provincial/territorial financial and administrative involvement in public housing programs than any other joint housing program.

The origin and evolution of public housing

The fundamental purpose of public housing when it was first introduced in 1949 was to provide decent, affordable housing for low-income individuals and families. Moreover, public housing was a means by which joint contributions from both federal and provincial/territorial levels of governments could be made to housing assistance.

The public housing portfolio

The extended period over which the public housing projects were built has seen many social and demographic changes. Public housing was not immune to these changes and, as a result, the portfolio has become highly diversified. Before 1970, the emphasis was on family housing (see Figure 2). After 1970, the emphasis swung from family housing to seniors' housing. The highest rate of construction in public housing occurred during the 1970s.

In the early years of the program, many large family-oriented projects were developed in areas created by the clearance of slums and renewal of inner city areas (see Figure 3). In later years, the social advantages of building smaller projects were recognized.

The clients

Public housing was first designed as a temporary source of assistance for working, low-income families. In the 1950s, there was little social assistance or other income support programs, which are found today. Incomes in the 1950s were overwhelmingly derived from employment. Then, an affordable rent was expected to allow a family to get on its feet and become independent.

Today's clientele are different. The increased emphasis on seniors' housing, the introduction of income support programs and demographic changes have led to a wider variety of low-income households in public housing. Today, the proportion of large families whose income comes mainly from employment represents only 18 percent of all households living in public housing.

Over the same period, dramatic changes in household size have occurred. In Canada, the average household size in 1961 was 4.0, and this has declined to 2.8 in 1986. In 1988, the average household size in public housing was 2.1 persons. Proportionally more children and seniors live in public housing than are found in the general population. In fact, a quarter of the people living in public housing are under 15 years old and a quarter are over 65 (see Figure 4). The stock of housing is just about half for families and half for seniors. Single parent families represent nearly 2 1/2 times the national average. In seniors' projects, people are older than the national average for senior citizens: 44 percent of clients are 75 years of age or more. Almost a quarter of seniors' households have a disabled or infirm member.

These smaller households today make up a large portion of the public housing population (see Figure 5).

Household income in public housing is low in comparison with national averages. The average household income in public housing was $10 632 in 1988, compared to $26 892 for all renters in Canada (see Figure 6).

As a result of such low incomes, tenants in public housing can no longer be expected to move to the private sector to any great degree. In fact, the figures show that the old concept of public housing as short-term accommodation does not hold true today; over 30 percent of client households have lived in public housing for more than 10 years, over 60 percent for more than 5 years and only 3 percent have intentions of moving within the next year. In comparison, 36 percent of households in the private rental sector plan to move within a year.

Figure 4. Age distribution — Resident population and Canada

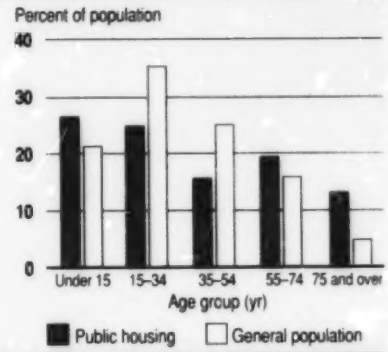


Figure 5. Household composition — By type of project

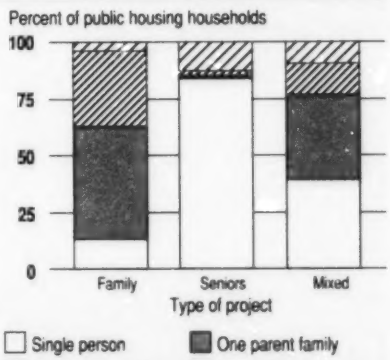
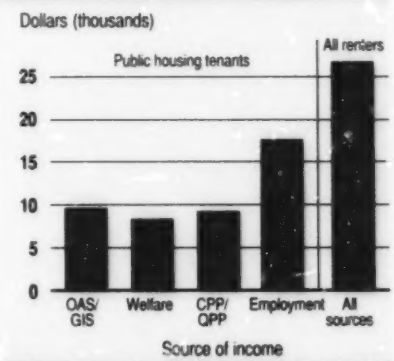


Figure 6. Average household income — By major source for public housing tenants and for all renter households



4.
THE CONSULTATION QUESTIONS

Five main challenges to the future of public housing have emerged from the evaluation of the programs and from an analysis of the public housing environment. Each challenge is complicated and has many concerns surrounding it. These are explained below, along with arguments for various possible solutions and options. Questions are then asked in order to focus the responses of the consultation.

The challenges are:

- **Regeneration of projects with physical problems.**

How can these projects best be brought up to modern standards, their sites be used to the best advantage, repair decisions be optimized, essential amenities be provided and the objectives of the federal/provincial partners be maintained?

- **Maintaining projects in good repair.**

What are the best means of dealing with outstanding repairs, while ensuring that necessary repairs are done promptly and efficiently?

- **Enhancing the social qualities of life in public housing.**

What are the social opportunities for improving the quality of community life inside projects, the best ways to gain acceptance of public housing in the local neighborhood and the possibilities of reinforcing the residents' sense of being valued members of society?

- **Improving security in public housing.**

How can the sense of security be improved? What should be done about crime and drugs in public housing?

- **Ensuring the best use of public housing dollars.**

How can public housing tenants continue to be best served and their housing kept up to standard, given the multiple needs of tenants, the physical nature of the stock itself and the current environment of fiscal restraint?

5.

THE CHALLENGES FOR PUBLIC HOUSING

The remainder of this paper sets out the challenges for public housing and outlines the issues involved in dealing with them. The list of issues is not exhaustive. Therefore, responses should not be restricted to them.

CMHC wishes to focus attention on the major points under 3 main headings: the physical, social and administrative environments. These headings are used for the sake of convenience. In real life the issues cannot be so neatly divided. As often as not, they are strongly linked.

5.1 THE PHYSICAL ENVIRONMENT

The major challenges in regard to the physical environment of public housing are finding a strategy for the ongoing conservation and maintenance of the public housing stock so that the stock can continue to fulfil its purpose.

Meeting the challenge posed by an aging housing stock has implications for residents and governments alike; as a result the *Public Housing Evaluation* report included a comprehensive look at physical condition. Overall, the results are encouraging; the vast majority of the stock (forming 96 percent of the projects) is in satisfactory condition. But, there are a couple of concerns.

First, a small percentage of projects (1.2 percent) carry a short-term risk of being lost to the portfolio. These projects require more than just substantial repairs; they need extra work to overcome the physical and also in some cases the social causes of the deterioration. The few projects that actually failed to meet minimum standards are mostly older family projects. The estimated cost of improving these projects is $130 million.

A larger percentage of projects (10.5 percent, which includes the 1.2 percent described above) may also need attention, even though they do meet property standards at the moment. The estimated cost of improving this larger number of projects is $290 million.

Second, the evaluation report also identified a backlog of needed repairs in the stock. That is, the total need for repair at the time of the survey was $209 million in excess of repair budgets for that year. This backlog will need to be addressed; it represents about 75 percent of the current annual maintenance and repair budget.

CHALLENGE NO. 1 — THE REGENERATION OF PROJECTS WITH PHYSICAL PROBLEMS

The physical regeneration issue is how to deal with physical problems that cannot be solved by maintenance and repair activities alone.

During the 1980s, a concern for aging public housing projects led the federal government, with the support of provincial/territorial governments to investigate the idea of public housing *regeneration*. Two pilot projects have helped to demonstrate the opportunities and difficulties of physical and social renewal. The evaluation further examined the potential for regeneration.

The evaluation confirms previous findings, that it is a mistake to believe that physical regeneration can solve all problems. Each regeneration project has a unique combination of challenges, and in a substantial proportion of cases, the root cause is social rather than physical deterioration. Physical works, such as redesign or redevelopment, can neither permanently nor thoroughly solve these projects' problems.

Physical regeneration can offer potential in 3 areas: first, it can optimize long-term cost-effectiveness by taking advantage of the opportunities presented by redevelopment; second, it can help reduce social problems through physical redesign; and third, it can offer a way of dealing with units that are difficult to rent.

Redevelopment — renovation or replacement of units

A few projects contain housing units that are in poor condition even though they have received a lot of attention in terms of maintenance and repairs.

In many cases, it makes little financial sense to preserve these deteriorated units by continually patching them up. The costing of alternatives may well show that, over the lifetime of the unit, it may be cheaper to completely renovate, or even demolish and rebuild.

Long-term cost-effectiveness is a major goal of regeneration work; it will lower the overall costs of the portfolio. However, longer term planning may increase costs in the short term.

Redevelopment — addition of units

There is a potential in some projects for redevelopment, which would result in additional dwellings being built on the same site. Current land use zoning for some projects allows denser residential development or even alternate land uses. The *selling* of open parts of a project for infill development raises the possibility of regenerating older existing units, or even building new units at some other location at a reduced or even a zero net dollar cost. There may be some financial and social cost because of the disruption caused by temporary relocation of the existing community, the loss of open space and negative reaction by surrounding neighbors; but there are opportunities for improving the physical and social character of the project at the same time.

Extra units could come from the private sector because this would better integrate public housing with its surrounding community, and people with a wider mix of incomes would end up living in the same area.

Alternatively, additional homes could be new social housing units, such as non-profit projects. The new social housing would benefit by obtaining access to favored sites, which are generally in short supply. This approach would further concentrate low-income households into one area, something which is generally considered undesirable. However, because there is sufficient latitude in the eligibility criteria used with new social housing units, a fairly broad income mix could be maintained.

There might also be an opportunity for a mixed redevelopment by a partnership of private and public groups. Such mixed redevelopment might include private residential or commercial development as well as social housing.

Redesign — the physical treatment of social challenges

For projects that have fundamental social problems, physical improvements are often necessary to reduce antisocial aspects of project life and to give people a greater sense of pride in their homes. Such improvements could range from making space available for a community facility (for example, a community centre for a family highrise building) to improving security within the project (for example, installing better lighting or relandscaping to hinder access by non-residents). Physical improvements may result in such benefits as the creation of on-site employment opportunities and a stronger sense of community within the project.

Another example of physical redesign for social needs is ensuring that the physical housing standards of seniors' residences continues to meet the needs of older residents. The average age and therefore the frailty of senior clients is increasing.

Dealing with difficult-to-rent units

In general, the vacancy rate in public housing is not high. However, some units are more difficult to rent than others, but the reasons are not always the same:

- Changing expectations have made bachelor units relatively unpopular.
- Changing family size has made it difficult to fill 4- and 5- bedroom units.
- A number of units, especially in rural areas, remain vacant due to low demand by households in need.
- A small number of units remain vacant because of poor project conditions.

Some housing analysts are concerned that public housing in general may become more and more difficult to rent in relation to the modern unit and project designs of the most recent social housing programs. These observers feel that, if modernization is insufficient, public housing will become less and less acceptable to new residents. Ultimately, it would become a second-class form of social housing. Thus, they contend that the quality of all social housing should be reasonably comparable, and as new units are built to modern norms, older units should be updated simultaneously.

Fundamental questions are raised by this issue. One, what is a reasonable expectation for the quality of social housing accommodation? Some housing analysts say that the quality of social housing should correspond to the quality of private sector housing rented by people with incomes at the threshold of eligibility. In general, the quality of social housing should not exceed this level because it would be inequitable to those households who just fall short of being eligible.

Physical options have potential for dealing with difficult-to-rent units. They are often expensive, and in some cases it makes more sense to seek other options.

For example, bachelor units in seniors projects are unpopular because of a preference for separate bedrooms. However, conversion of dwellings from one size to another is expensive. Another option might be to strongly encourage clients to take the more difficult-to-rent units.

A different option might be to seek an alternate use. One possibility might be to rent to a different group of clients within those eligible for housing assistance. While this could lessen the vacancy rate without incurring a capital cost, existing residents may not wish to share their project with a different type of client. Seniors, for example, would likely have doubts about sharing their building with non-senior clients, even though there are examples of disabled people fitting in well in seniors' projects.

It may not always be possible to find alternative tenants who meet the eligibility criteria for housing assistance. What circumstances would be reasonable to rent to non-needy tenants?

A different question arises in cases where vacancies are simply due to no or low demand. When alternative uses cannot be found, the sale or demolition of the units should be considered in order to prevent a waste of future funds. If the unit is vacant and not expected to be rented, such disposal would not result in the loss of useful units.

An alternative for some buildings might be to physically move the unit to another locality where there is a demand for public housing. The costs involved here need careful examination. The physical relocation of a unit is expensive. But, if the new location was to be served with a new unit under one of the current social housing programs, the net cost might be less under the relocation scenario.

This first challenge raises the following questions:

- What is the purpose and scope of the physical regeneration of public housing?
- Should project sites be used to their full modern zoning potential?
- How can physical regeneration be used to enhance the quality of life?
- Are physical changes required to improve the marketability of some units?
- Should units that are not required be sold or demolished?
- Should vacant units be rented to tenants not in need?

CHALLENGE NO. 2 — MAINTAINING PROJECTS IN GOOD REPAIR

The public housing repair issue is how to keep on top of repairs by planning and budgeting adequately.

Although there is a backlog of repair work, the repair situation in Canada is not serious. Ninety-six percent of projects meet minimum standards. However, the condition of many Canadian projects is only marginally satisfactory, and even a small decline across the portfolio could cause a substantial number of projects to fail to meet standards.

The physical condition of housing deteriorates with age; thus, staying on top of repairs is important. However, the nature of needed repairs tends to change with age, so it is important to ensure that there are adequate systems in place for dealing with maintenance and repair needs.

Two factors are related to the repair backlog. First, maintenance and repair work may have been postponed in some projects due to inadequate budgeting. Second, the maintenance and repair need might have been underestimated and adequate work not scheduled, especially in projects with units that needed repairs the most. It is not possible to assess whether the backlog is growing, stable or shrinking because only a single survey of the condition of the total stock has been done.

Major repair and replacement expenditures per unit increased markedly in real terms during the 1980s. The increase may mean that the size of the repair backlog is shrinking rather than expanding, or it could simply be a response to an actual increase in the need for repair as a result of the aging housing stock.

Possibly, the marginal condition of some projects and the existence of a repair backlog show that the present systems for dealing with maintenance and repair could be improved, and that new procedures are needed to ensure the maintenance and repair budget of each project corresponds to actual need.

One improvement would be to increase the regular, objective monitoring and feedback of the physical condition of public housing. Such a monitoring system might increase confidence in spending allocations, safeguard against the risk of projects slipping below the minimum property standards and provide a basis for improving the efficiency of maintenance scheduling.

Perhaps, there is a need for a different approach to maintenance and repair budgeting; one that would not allow these types of expenditures to be regarded as deferrable, or one that would create a reserve so that funding would be guaranteed.

On the other hand, the current procedures may only require some fine-tuning and do not need a major overhaul. This argument would imply that such improvements as training project managers to evaluate the condition of buildings, together with a commitment from governments to ensure adequate quality through repair and maintenance, are needed to ensure accurate assessments of condition and proper budgeting.

This second challenge raises the following questions:

- **What improvements can be made to ensure that public housing is preserved in good condition?**
- **What enhancements could be made to maintenance and repair procedures of an older housing stock?**

5.2 THE SOCIAL ENVIRONMENT

Public housing is the long-term home of many senior and family households. These projects will be the only home for many children and youths as they grow to adulthood. With this in mind, the social well-being of projects and their place in the general community take on special significance.

CHALLENGE NO. 3 — SOCIAL REGENERATION

Public housing projects that need physical redesign and redevelopment often have social problems that are as demanding as the physical ones. Social conditions are worst in older, larger family and mixed projects that were built at the beginning of the public housing programs. Conventional wisdom holds that large housing projects have difficulty forming socially viable communities because the concentration of households with multiple disadvantages is too large.

Often, the most visible sign of decline in a housing project's social environment is its subsequent physical deterioration. In some cases, project managers treat social problems by tending to the physical symptoms because they, as managers, lack the tools for treating the social problems directly. Possible tools for improving the ability to manage the social environment include altering the mix of tenants and increasing tenant participation in the public housing environment. These are discussed below.

Altering the tenant mix

Several rules of public housing attract tenants with narrow ranges of incomes. These rules include the tenant selection criteria, that is, the point rating systems.

With some provincial/territorial variations, under the current policy, an applicant household is scored according to its depth of need. Households with low incomes and bad housing conditions receive a substantial number of points. Households with the greatest number of points are selected for a dwelling.

It has been suggested that the working poor are being displaced from public housing by other clients who are already receiving assistance from the government, albeit at a modest level, because the point rating system is too rigid. It has been further suggested that the system should be modified to overcome inherent bias.

Proponents of income mixing claim that broadening the tenant mix in projects that are experiencing severe social disruption could well be a more effective solution to social problems than any amount of physical redesign or repair. With more families at higher incomes but still in need, and a greater proportion of employed households, social norms are reinforced within the project, and social stability is increased.

Critics maintain that an income mixing policy would cause some housing assistance to go to those who do not need it the most. Given the large number of needy households and the limited number of available-assisted housing units, it is more important to maintain the current policy of helping the most needy first.

The income mix could be broadened by applying the current definition of housing need that is used with newer housing programs. This definition is broad enough to include a wider range of incomes than is actually found in public housing. By using the current definition, all households that meet the social housing eligibility criteria would also be eligible for public housing.

Enhanced roles for residents

Public housing, especially in a large project, has been criticized on the grounds that it leads to physical and social isolation from the rest of society and reinforces a sense of dependence on government.

The need to improve positive community attitudes about the public housing environment was recognized in Canada from the early days of the program. Provisions were made for financial support of tenant associations, and the original mandate charged project management with fostering integration of the residents with the surrounding community. A number of provinces/territories have evolved policies that promote tenant involvement in their projects.

Greater participation of public housing residents in project management may be a solution to social distress. Through greater participation, proponents argue that the residents' satisfaction with their quality of life could improve because of a number of positive side effects, such as increased self-respect, heightened feelings of worth and greater self-determination. Active participation of residents in their housing leads to greater active participation in society and the development of life skills to promote their position in society.

Governments could probably benefit through cost savings. The more residents contribute to the operation of a project, the more cost-effective the operation: vandalism is often reduced, thereby resulting in attendant savings.

Some tenant involvement with various aspects of project operations already exists. It mainly involves such activities as social and recreational events and maintenance of the grounds. In some provinces/territories, tenants are represented in housing authorities via the board of directors. Despite this, when surveyed, tenants reported little participation with office functions at the project level. Overall, about a third of tenants wish greater involvement, and project managers generally support the idea of tenant organizations giving advice on project operations.

Three possible levels of increased resident involvement in the operation of public housing projects are described below.

a. Formalized resident participation

At this level of involvement, tenants have a say in, and may have some limited responsibilities in the operations of their projects. Tenants are represented by an association that is a properly constituted body with elected officers and general meetings.

In one model, a tenant association takes on actual responsibilities for carrying out various project activities, as agreed or contracted with the project management, who then provides the budget to the association for the work.

In another model, tenants have a direct input into the policy decision-making level for their project, for example, they occupy seats on the board of directors for the housing authority. Advocates of these forms of participation maintain they provide the level of involvement that is wanted by the vast majority of tenants. Greater responsibilities would represent an extra burden for households, who already have enough difficulties in life.

Critics claim that this form of participation is, in reality, superficial because the ability to make major decisions about the project is still not in the hands of the residents. They say that such schemes do not really empower the residents or guarantee any influence on project life.

b. Management by residents

In Canada, public housing residents have had little experience in full management. In the United States, several large projects have experimented with residents' management; proponents say that residents, as managers, do a better job because they are closer to the problems and are more accountable to other residents. Also, rent collection, and maintenance and repair costs all improve. However, only a handful of successful examples illustrate their case.

Skeptics say that there were also failures in the residents' management experiment. There is an absence of any ground swell for residents' management among tenants in the U.S. They concede that residents' management of public housing may be appropriate if the proper ingredients are present, that is, if they involve a dynamic and highly motivated tenant as leader of a deteriorated and mismanaged project. They also stress that residents' management does not necessarily save money overall because of the need for technical support and capital improvements in physically deteriorated projects.

c. Resident ownership

Perhaps the ultimate level of resident involvement in public housing is ownership. In Britain, about 1 million publicly owned dwellings have been sold to tenants. Only the wealthier tenants were able to buy, even though substantial price discounts were offered.

In Britain, the public stock and therefore the range of household incomes are far more extensive than in Canada. The private rental sector in Britain is small, and public housing performs most of the functions that the private sector performs in Canada. Public housing forms just over 2 percent of the housing stock in Canada (other types of social housing account for 5 percent) and about 30 percent in Britain. The loss to the publicly owned stock through sales has less impact in Britain than it would have in Canada.

In the U.S., the income range of public housing tenants is closer to Canada's. Initiatives have been recently introduced to promote residents' management of public housing and resident co-operative ownership as interim steps to individual ownership.

Proponents of ownership, whether units are owned by individual tenants or co-operatively, argue that this tenure carries a feeling of having a stake in society. Ownership of a home is an ideal of most Canadians, but one which low-income households would normally not be able to achieve.

Critics argue that, because most resident households of public housing earn an average of about $10 600 per year, they cannot own without continuing government assistance; the stake in society is not real. Moreover, if housing units are removed from the public portfolio — an asset that was built over a long period of time with substantial investment of public funds — the future ability of the government to meet housing needs is reduced. Empowering residents to own must therefore be accompanied by a scheme to offset the loss of units.

The third challenge poses the following questions:

- **What changes could be introduced to public housing that would make residents feel more integrated with society and more in control of their own lives?**
- **Should a greater mix of tenant incomes be encouraged within the group of households who are in core housing need?**
- **What further initiatives should be implemented to encourage tenant participation in the management of housing?**

CHALLENGE NO. 4 — SECURITY

Residents of family projects report a high degree of concern about crime in their projects. This challenge explores the incidence of crime in public housing, crime prevention and drug-related problems.

Crime and public housing

The explicit objectives of housing assistance are to provide a safe environment and affordable, decent housing.

For the seniors' portion of the public housing portfolio, a survey of tenants found that public housing offers a considerable improvement in security as compared to previous accommodation. Only 6 percent thought there was more crime and vandalism in public housing. Forty-six percent thought public housing had less problems, while 48 percent thought there was no difference. In family projects, however, 36 percent thought crime and vandalism were worse, 22 percent thought they were better and 43 percent thought they were the same.

Overall, 57 percent of family project residents say that crime is a major problem in their project, and 42 percent were dissatisfied with security in their project. Vandalism and petty theft were the most common crimes, but drugs were of greater concern to residents, especially in major population centres. While the concern of public housing residents over crime cannot be ignored, it can also be argued that the concern is not unique to public housing but simply reflects a general problem in society. This view is supported by a survey that shows similar responses from the general public. The responses of public housing senior residents indicated a much lower perception of crime as a problem as compared to senior citizens in the general population.

Whether or not crime is unusually prevalent in public housing, it still remains the major concern of public housing residents. Some say that in order to allay concerns, extraordinary measures should be taken to reduce crime in the vicinity of public housing.

Some argue that housing agencies should have more specific policies on crime. They indicate that studies have linked a greater-than-average risk of delinquency with children from neighborhoods with similar characteristics to public housing. These characteristics include: many low-income households, a high proportion of single parent families and a concentration of youth.

But others argue that public housing already does enough to prevent crime through regular social benefits. It helps relieve residents of many economic stresses by providing good accommodation at low rents and security of tenure. Moreover, public housing projects are situated close to other community services in an attempt to further relieve household stress. Frequently, counselling or referral is also available from provincial/territorial housing agencies.

Preventing and dealing with crime are the mainstream activities for other departments — not housing agencies. The question of when or whether housing agencies should have a special response to crime is difficult.

Crime prevention

Critics of the physical design of public housing have observed that security could be improved by reducing the opportunities to commit crime in the first place, for example, by increasing security patrols and improving visibility and lighting. This approach is effective because it eliminates opportunities that tempt the occasional offender who commits isolated crimes. Overall, however, many criminologists think that the approach has limited scope because most of those who would be deterred by such measures are already deterred.

A greater potential for preventing crime may be to treat the causes of crime. By focusing on the social development of children and youth, who are at risk of behaving delinquently, fewer young people would end up in that small, criminal segment of society, which is responsible for the majority of criminal activity.

Drugs — a particular concern

Within the various categories of crime, drug-related crime was more frequently viewed as a major problem by public housing residents, whereas other crimes were mostly viewed as a minor problem.

Because of the number of young people in public housing, the speed with which drug-related criminal activity can spread and the appalling effects of drug addiction, many believe that housing agencies should attempt to keep public housing free of drugs. This might involve drastic measures. A policy of zero tolerance for drugs might entail evictions for tenants and related persons convicted of a drug offence, for tenants charged with an offence or for tenants of a unit where an offence occurred. Furthermore, prospective tenants might be screened and a previous drug conviction could be grounds for exclusion from any public housing project.

Law-abiding tenants have a right to the *quiet enjoyment* of their dwelling, and eviction of delinquent tenants may be the only way to guarantee it. Also, it is unfair that a law-abiding household should be kept on the waiting list while a household that engages in antisocial, even illegal, activities continues to receive housing assistance.

However, harsh decisions, such as eviction, affect other, possibly innocent, household members, and they should not suffer for the activities of others. Also, from a broader point of view, drug use is not eliminated by an eviction, only displaced elsewhere. While zero tolerance may solve the problem for public housing, it does not solve the problem for society. There may also be conflict with constitutional, provincial and other legal rights.

Drug abusers need help, and housing agencies are in a good position to co-ordinate and focus existing antidrug programs where they are needed. In this way, housing agencies can discharge a duty to society rather than passing it on to others.

The fourth challenge poses the following questions:

- **In the context of the general concerns of society about crime, should there be a special response by public housing agencies?**
- **If the answer to this is yes, then what would be the best way to help residents feel secure in their homes and community?**
- **Is a special strategy required to deal with drugs, and if so, what should it be?**

5.3 THE ADMINISTRATIVE ENVIRONMENT

Other questions exist that fall primarily, but not exclusively, into the domain of the administration of the housing portfolio and its co-ordination with non-housing services.

These issues involve making better economic decisions about public housing, reviewing rent levels and housing services, and the relationship of public housing to community services.

CHALLENGE NO. 5 — ENSURING THE BEST USE OF PUBLIC HOUSING DOLLARS

Due to the aging housing stock, operating costs are likely to increase in future years in an effort to keep the portfolio in good condition. At the same time, the federal government must exercise restraint because of its financial situation.

The federal government believes, therefore, that every opportunity to make operations more efficient and cost-effective should be explored so that the full potential of the public housing portfolio can be achieved for Canadians in need.

In previous sections of this paper, some possible courses of action that might have a positive effect on overall cost efficiency were mentioned. These include longer term savings through regeneration of projects with major physical problems, savings through dealing effectively with under-utilized units, better use of existing resources through intensification of project lands and reductions in operating costs through increased involvement of residents in management.

Making optimum economic decisions

In certain projects, there continues to be a problem with physical deterioration, in spite of the fact that these projects have a long history of repairs. In other projects, the potential for more housing through redevelopment lies unused.

Perhaps these situations result from a lack of flexibility in dealing with the maintenance, repair and replacement of an aging housing stock. The current ideas about preservation date back to when the stock was younger. These ideas are too short in time frame and too narrow in scope.

Longer time frames for planning and budgeting may improve decisions on the repair and replacement of older projects, which are approaching a critical age. For example, repair work could be scaled down on units scheduled for regeneration if funding could be assured through a budgeting process. Without assurance, cutting back on repairs could be risky.

A broader scope for planning and budgeting may permit fresh alternatives to the existing procedure of making and expensing repairs on an as needed basis.

For example, opportunities for cost-effective regeneration of public housing may occur as a result of the sale of surplus lands. Conventional public accounting practice, however, treats revenue items separately from cost items. This means that justified expenditures are gross expenditures, not net. Possibly, then, separating revenues from costs is a disincentive to redevelopment.

On a broader scale still, the balancing of costs and revenues for regeneration of public housing can be applied not just at the project level but also at the portfolio level. Of the projects that may benefit from regeneration, some may have revenue potential and others may not. Should revenues and costs be pooled over the portfolio, or should the accounting be restricted to the individual project?

The question arises:

- **How can the public housing stock be managed in the optimum fashion?**

Levels of rent and services provided

While the federal government has its own rent scale (up to 25 percent of income) for the purposes of subsidy-share calculation, the rents actually paid by public housing tenants are often set according to provincial/territorial rent scales. The provincial/territorial scales can deviate from the federal scale in ways that are spelled out in the operating agreements. There are differences among provinces/territories as well as between federal and provincial/territorial housing agencies in many areas.

First, different provinces/territories make various deductions from actual income to arrive at an adjusted income for the purposes of rent calculation. For example, there may be partial exemptions for earned income or child care expenses. Second, provinces/territories charge rent at different percentages (either 25 or 30 percent) of the *adjusted* income.

Third, utility costs vary from province to province. Normally, rents in public housing are for *fully serviced* accommodation that includes the major utilities of heating, water and hot water, a stove and refrigerator. However, in some instances, provinces/territories give an allowance against rent for tenants who pay utility bills, or levy a surcharge if other services are provided. The procedures are not consistent from one province/territory to another.

Fourth, in most provinces/territories, an explicit rent schedule is often in place for social assistance recipients: this is agreed to by provincial/territorial housing and welfare agencies and unique to that province. The rent schedule may or may not be based on the same percentages of income as rent geared to income scales for other types of income. A separate rent schedule is necessary in these provinces/territories because social assistance income incorporates a separate, variable component for shelter. In public housing, rents vary according to income, and so it becomes necessary to agree on a fixed rent.

Perhaps there are too many variations in the rent scales and schedules, and housing assistance would be more equitable if there were uniform rents across the country. Moreover, the scales could be rationalized to remove various adjustments to income that are not housing related or which are taken into account through other measures, such as tax credits or work incentives.

Others argue that the social needs of each province/territory are profoundly different. Therefore, while public housing must respect the federal government's objectives, the focus of housing assistance could be different and should serve the social needs of that province. This can be accomplished by modifying the rent calculation.

The questions raised by this concern are as follows:

- **Are public housing tenants paying suitable rents for their accommodation?**
- **Are they paying too much or too little for the services that they receive?**
- **What services should be included in the basic rent?**

Provision of community services in public housing

The subsidized rents of public housing, together with security of tenure and better quality accommodation, help residents but are insufficient to meet all their needs. For example, as seniors grow older, they increasingly need visitor services, meal provisions and health services at their residence; single parents or individuals with disabilities may need counselling on parenting or life skills.

A major issue for the federal government is the provision and funding of these ancillary services. The housing agreements between the federal and provincial/territorial governments reflect the sharing of costs related to shelter in public housing. Mechanisms are already in place in society for the delivery of community services, which are financially and administratively independent of housing.

Adequate service is best ensured when such assistance is supplied on a community basis and not tied to residency in a particular dwelling or project. Housing agencies are, however, responsible for ensuring that suitable services are accessible to public housing residents.

The seniors' portfolio and the further aging-in-place of senior residents are issues of concern for the future. Nearly two-thirds of senior residents have lived in public housing for 5 years or more. About 80 percent are over 65 years of age and about 40 percent are over 75. The average age of seniors is expected to increase, and they will become more frail. Substantial demands for increased services for the frail elderly can therefore be expected.

The questions raised by this concern are as follows:

- Are community services in harmony with public housing?
- How can adequate service from the responsible agencies be ensured in the future?

6.

THE NATURE OF THE POLICY RESPONSE

The issues of public housing outlined in the previous section can be grouped into 2 sets: those that need a response applying to all projects and those that need a response applying to a limited number of projects.

Some challenges are program-wide.

The results of the evaluation suggested that public housing programs are successful in providing housing assistance to low-income households. Moreover, the programs' operations are closely in tune with the policy directions that resulted from the 1985 housing consultation.

The federal government concludes, then, that the major features of the public housing program should be maintained. However, a few areas of the program could be improved. These areas include:

- handling maintenance and repair needs;
- improving the cost-effectiveness of public housing; and
- improving the social qualities of life within projects.

While housing agencies deal with the physical problems of deterioration, the social problems are seen in a wider context. The disadvantages that characterize many residents of public housing are not unique to them but are shared by others in society. The appropriate response of housing agencies to social problems should therefore take into account the general response society has made in helping the disadvantaged. The following question should be answered:

- Which socially oriented actions should be subsidized via housing budgets and which should be co-ordinated with housing but paid for with other programs' funds?

Some challenges are project specific.

Some concerns are localized or apply only to a small percentage of the stock. Although these concerns may not warrant a program-wide response, they do raise some general policy implications. These concerns include:

- regeneration of physically and socially deteriorated projects;
- modification of projects to meet changing needs;
- handling of underutilized projects; and
- concerns with security.

In particular the subset of the public housing portfolio that is made up of larger, older family housing might benefit from a special initiative.

7.
INVITATION

Parties who are interested in expressing their views on public housing are invited to do so, in writing.

Responses should be sent to:

Mr. E. A. Flichel
President
Canada Mortgage and Housing Corporation
682 Montreal Road
Ottawa, Ontario
K1A 0P7

Additional copies of this document are available from:

Canadian Housing Information Centre
Canada Mortgage and Housing Corporation
682 Montreal Road
Ottawa, Ontario
K1A 0P7
Tel. (613) 748-2367

Further copies of the *Public Housing Evaluation* booklet and copies of the summary report (67 pages) and/or the main report (322 pages) are available, free of charge, from:

Program Evaluation Division
Canada Mortgage and Housing Corporation
682 Montreal Road
Ottawa, Ontario
K1A 0P7

Ces documents sont aussi disponibles en français.

LE PROGRAMME DE LOGEMENT PUBLIC CONSULTATION DES PARTIES INTÉRESSÉES

AUTOMNE 1990

La SCHL offre un large éventail de renseignements relatifs à l'habitation. Pour obtenir des précisions, adressez-vous au bureau SCHL de votre localité.

Canada

©1990, Société canadienne d'hypothèques et de logement
Réimpression: 1991

ISBN 0-662-57905-4
Numéro de catalogue NH15-43/1990

Imprimé au Canada

Réalisation: Centre des relations publiques

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction 1

2. Le processus de consultation 3

3. Historique 5

Origine et évolution du logement public 6

4. Les grandes questions de la consultation 9

5. Les défis posés par le logement public 11

5.1 Le contexte matériel 11

1er défi – Remodeler les ensembles défectueux 12

2e défi – Garder les ensembles en bon état 16

5.2 Le contexte social 18

3e défi – Le remodelage social 18

Diversification des locataires 18

Participation accrue des locataires 19

4e défi – La sécurité 22

La criminalité dans les logements publics 23

Prévention de la criminalité 24

La drogue, source particulière de préoccupations 24

5.3 Le contexte administratif 25

5e – Utiliser au mieux les fonds consacrés au logements public 26

Optimisation des décisions économiques 26

Taux de loyer et services fournis 27

Services communautaires fournis dans les logements publics 29

6. Orientations souhaitables 31

7. Invitation 33

1.
INTRODUCTION

Le gouvernement fédéral entend consulter toutes les parties et les personnes qui s'intéressent de près au logement public et aux défis qu'il pose pour l'avenir. Il souhaite en tirer un consensus sur la meilleure façon de gérer cet important actif dont bénéficient plus de 200 000 ménages nécessiteux de tout le pays.

Le logement public constitue un actif social de grande valeur qu'on a mis 40 ans à bâtir. S'il a une telle valeur, c'est parce que, compte tenu du coût actuel des terrains et de la construction , il serait très onéreux de remplacer cet actif. Le logement public a été construit aux prix d'autrefois et il constitue aujourd'hui une forme très utile d'aide au logement des ménages à faibles revenus.

Le gouvernement fédéral examine périodiquement tous ses programmes. Les 2 programmes de logement public, dont les frais sont partagés avec d'autres gouvernements, ont récemment fait l'objet d'une évaluation. Le présent document constitue la seconde étape de l'examen, à savoir une consultation publique sur l'orientation des programmes. Préparé par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), l'organisme fédéral chargé de l'habitation, il servira de point de départ à la consultation.

---

1. Dans ce document, le terme «logement public» vise les deux programmes suivants :

a) Les logements publics fédéraux-provinciaux (ou fédéraux-territoriaux) qui appartiennent au gouvernement fédéral et au gouvernement provincial (ou territorial) et qui sont subventionnés à 75 p. 100 par le premier et à 25 p. 100 par le deuxième. Les crédits fédéraux sont autorisés aux termes de l'article 79 (anciennement l'article 40) de la Loi nationale sur l'habitation (LNH).

b) Les logements publics ordinaires, financés par la province ou le territoire, qui lui appartiennent et qui sont subventionnés (y compris pour les paiements hypothécaires) à parts égales par le gouvernement fédéral et la provinc . ou le territoire. Les crédits fédéraux sont autorisés aux termes des articles 80 et 81 (anciennement les articles 43 et 44) de la LNH.

Au Canada, d'autres logements bénéficient d'une aide en vertu de différents articles de la LNH, surtout l'article 95 (anciennement l'article 56.1). On les englobe d'habitude dans l'expression plus générale de «logement social.» Au Québec, cependant, la Société d'habitation du Québec administre comme logement public le logement de l'article 95 produit entre 1978 et 1985.

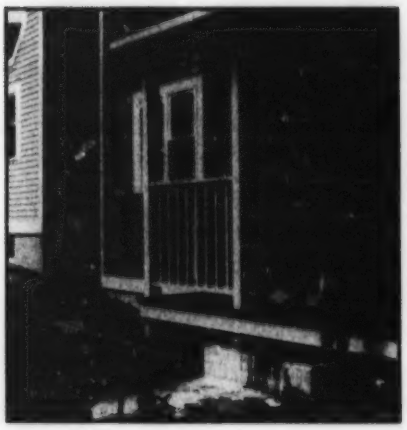
Le logement de l'article 95, dans toutes les régions du Canada, fera l'objet d'une évaluation et d'une consultation au cours des prochaines années.

Le *rapport d'évaluation du logement public*, dont un résumé figure en annexe, fournit d'autres détails sur les aspects matériel, social et administratif des ensembles de logements publics. Il offre un point de repère juste et objectif, à partir duquel on pourra formuler les réponses au présent document.

Pour relever les défis du logement public, le gouvernement fédéral devra tenir compte de deux points importants dans ses orientations stratégiques. D'abord, comme le gouvernement fédéral traverse actuellement une période de compressions budgétaires, on ne peut compter sur aucune augmentation des subventions fédérales au logement. Ensuite, le logement public, ressource sociale précieuse dont bénéficient de nombreux ménages à faibles revenus, doit être préservé le plus possible.

2.

LE PROCESSUS DE CONSULTATION



Le processus de consultation commence par la publication du présent document, qui a été envoyé à un large éventail d'organismes et de particuliers s'intéressant au logement public. Ceux qui désirent y répondre doivent le faire par écrit et envoyer leurs commentaires à la SCHL, au plus tard le 1er mars 1991. La SCHL demandera en outre l'avis d'occupants de logements publics et d'associations communautaires dans tout le pays.

Ce document présente divers points qui sont apparus dans le contexte du logement public, ainsi que les principales questions soulevées au cours de l'évaluation. Les points débattus ici ne visent pas seulement à restreindre le dialogue, mais aussi à l'orienter. La SCHL souhaite connaître les préoccupations d'autres parties.

Les gouvernements provinciaux et territoriaux jouent un rôle particulier en matière de logement public. Ils sont des associés du gouvernement fédéral pour ce qui est du partage des coûts, et ils sont responsables des opérations quotidiennes. Les gouvernements provinciaux assument également la responsabilité d'autres services auxquels les occupants des logements publics ont habituellement recours. Les organismes provinciaux de l'habitation regrouperont les points de vue des autres ministères des gouvernements provinciaux.

Une fois les réponses étudiées, un rapport sommaire sera envoyé aux organismes et particuliers qui ont directement participé à la consultation. Il sera également possible de l'obtenir sur demande.

Des recommandations, fondées sur les réponses reçues et sur les rencontres avec les principaux intervenants, seront présentées au ministre d'État (Habitation) et suivies d'une requête au Cabinet.

3.
HISTORIQUE

Voici un bref aperçu du logement public. Il serait bon de lire également la version intégrale ou le résumé du *rapport d'évaluation du logement public*. La version intégrale peut être obtenue à l'adresse indiquée dans le résumé qui accompagne le document (voir 7. INVITATION).

Les programmes de logement public constituent la première initiative importante des gouvernements fédéral et provinciaux en vue de fournir des logements à vocation sociale. Le logement public est la forme de logement social qui existe depuis le plus longtemps au Canada. En effet, ces programmes sont appliqués effectivement depuis 35 ans, et les ménages nécessiteux reçoivent une aide depuis 40 ans. Les efforts conjugués et constants des gouvernements provinciaux, territoriaux et fédéral ont créé un actif social qui profite véritablement aux occupants des logements publics.

Le logement public présente un avantage social direct, celui d'une habitation convenable, dont le loyer est proportionné au revenu du locataire. Les avantages moins directs comprennent la sécurité d'occupation, et aussi dans le secteur du logement, un personnel doté d'une certaine expérience dans le traitement des besoins particuliers des personnes à faibles revenus, enfin un accès facile aux équipements collectifs dont elles ont besoin.

Des efforts particuliers ont été faits au cours de la planification des ensembles pour s'assurer que les ensembles de logement publics étaient construits à proximité d'écoles et d'établissements commerciaux, ainsi que d'équipements collectifs, tels que les services sociaux, les services médicaux et les équipements récréatifs.

Dans certains cas, pour s'assurer de leur présence, on a prévu un espace destiné aux équipements collectifs à même l'immeuble. Les services fournis sont financés par les programmes communautaires, non par les subventions au logement. La majorité des occupants ont accès sur place aux services essentiels, comme aux services médicaux, au soutien social et aux parcs ou terrains de jeux.

Les loyers du logement public ne sont pas fondés sur les coûts d'exploitation. Ils sont plutôt calculés en fonction du revenu réel des ménages concernés. C'est pourquoi le total des loyers perçus est nettement inférieur au coût d'exploitation des logements. Les gouvernements versent des subventions pour combler la différence.

Figure 1. Recettes du logement public
en millions de dollars, par source

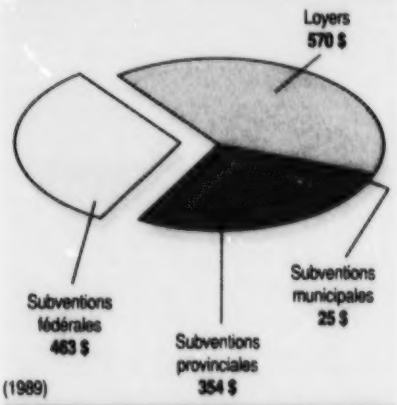


Figure 2. Logements publics
selon le genre de clientèle et l'année de la construction

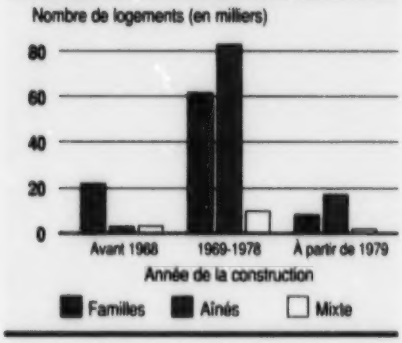
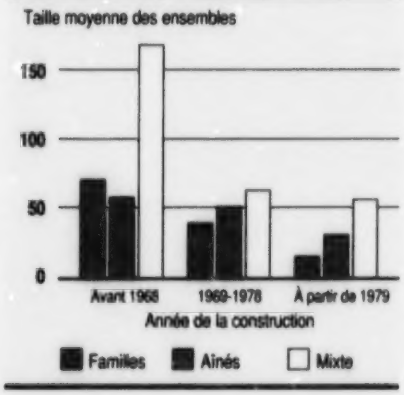


Figure 3. Taille moyenne des ensembles
selon la clientèle et l'âge de l'ensemble



Le budget global d'exploitation du portefeuille de logements publics a dépassé 1,4 milliard de dollars en 1989. Comme les loyers ont produit des recettes de 570 millions de dollars, les gouvernements fédéral, provinciaux et certains gouvernements municipaux, se sont répartis un déficit d'exploitation de 842 millions. Les pourcentages varient d'une province ou d'un territoire à l'autre, mais, pour l'ensemble du Canada, le gouvernement fédéral a subventionné 55 p. 100 de la perte, les provinces et les territoires 42 p. 100, et les municipalités les 3 p. 100 restants.

La gestion du parc de logements publics a toujours incombé aux provinces et aux territoires. En fait, ils jouent un rôle financier et administratif plus considérable dans les programmes de logement public que dans tout autre programme conjoint de logement.

Origine et évolution du logement public

Au moment de sa création, en 1949, le logement public visait essentiellement à fournir des logements abordables et convenables aux personnes et aux familles à faibles revenus. Il devait en outre constituer un moyen par lequel des contributions mixtes du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et territoriaux pourraient être versées pour l'aide au logement.

Le portefeuille de logements publics

Les changements d'ordre social et démographique se sont multipliés, au cours des nombreuses années pendant lesquelles des logements publics ont été construits. Comme le logement n'a pas échappé à l'influence de cette évolution, le portefeuille de logements publics est devenu très diversifié. Avant 1970, l'accent était mis sur le logement familial (voir la figure 2). Ensuite, on a davantage insisté sur le logement des aînés. C'est pendant les années 70 que la production de logements publics a été la plus forte.

Aux premiers temps du programme, de nombreux grands ensembles axés sur les familles ont été construits, dans le cadre du réaménagement des quartiers insalubres et du renouvellement des centres-villes (voir la figure 3). Plus tard, on s'est rendu compte qu'il était socialement préférable de construire des ensembles plus petits.

La clientèle

Le logement public a d'abord été conçu comme une forme d'aide temporaire aux familles de travailleurs à faibles revenus. Durant les années 50, il y avait peu de programmes d'aide sociale ou d'autres mesures de soutien du revenu, comparativement à aujourd'hui. Les revenus provenaient presque exclusivement de l'emploi. On estimait alors qu'un loyer abordable suffirait à remettre une famille sur pied et à lui rendre son autonomie.

La clientèle d'aujourd'hui est très différente. L'importance acquise par le logement des personnes âgées, l'application de programmes de soutien du revenu et l'évolution démographique des dernières années ont fortement diversifié les ménages à faibles revenus qui habitent les logements publics. De nos jours, le revenu des familles dont le revenu est tiré principalement d'un emploi ne représentent que 18 p. 100 de tous les ménages qui habitent les logements publics.

Au cours de la même période, la taille des ménages a radicalement changé. Au Canada, la taille moyenne des ménages, de 4 membres en 1961, est tombée à 2,8 en 1986. Dans les logements publics, elle était de 2,1 personnes en 1988.

Le pourcentage d'enfants et de personnes âgées est plus élevé dans les logements publics que dans l'ensemble de la population. En fait, le quart des occupants des logements publics ont moins de 15 ans, et le quart ont franchi le cap des 65 ans (voir la figure 4). Le parc de logements publics est à peu près également réparti entre les familles et les personnes âgées. On y trouve beaucoup de familles monoparentales : elles y sont proportionnellement presque 2 1/2 plus nombreuses que dans tout le pays. Les occupants des ensembles pour les aînés sont plus âgés que la moyenne nationale de cette population, puisque 44 p. 100 d'entre eux ont au moins 75 ans. Presque le quart des ménages de personnes âgées ont un membre infirme ou handicapé.

Ces ménages de taille plus modeste forment aujourd'hui un important pourcentage de la population des logements publics (voir la figure 5).

Les revenus des ménages des logements publics sont faibles si on les compare aux moyennes nationales. Le revenu familial moyen du logement public était de 10 632 $ en 1988, contre 26 892 $ pour l'ensemble des locataires du Canada (voir la figure 6).

Avec de tels revenus, on ne peut plus s'attendre à ce que les locataires des logements publics réussissent à accéder en grand nombre aux logements du secteur privé. En réalité, les chiffres montrent que l'idée traditionnelle du logement public comme mode d'habitation à court terme ne tient plus aujourd'hui; plus de 30 p. 100 des ménages des logements publics vivent dans ces logements depuis plus de 10 ans et plus de 60 p. 100 y vivent depuis plus de 5 ans. Seulement 3 p. 100 ont l'intention de s'adresser au secteur privé au cours de l'année qui vient. En revanche, 36 p. 100 des ménages des logements locatifs privés songent à déménager dans des logements publics d'ici un an.

Figure 4. Répartition selon l'âge
Occupants des logements publics et population totale du Canada

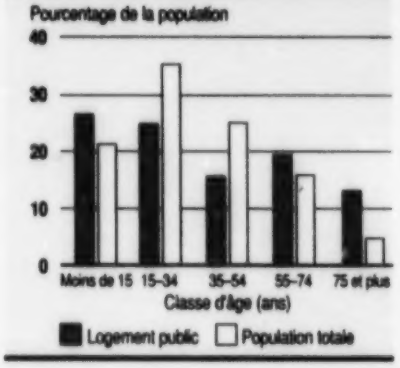


Figure 5. Composition des ménages
par genre d'ensemble

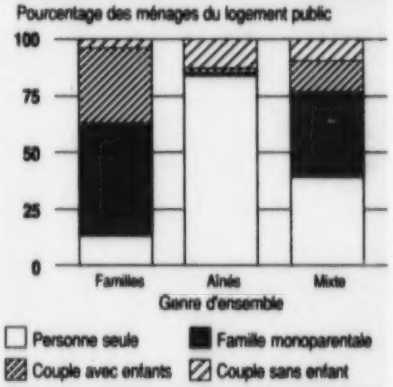
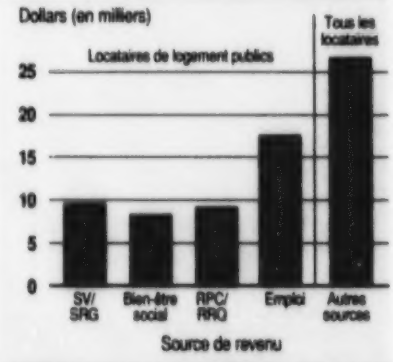


Figure 6. Revenu moyen des ménages
selon la source principale, pour les logements publics et pour tous les locataires du pays



4.

LES GRANDES QUESTIONS DE LA CONSULTATION

D'après l'évaluation des programmes et l'analyse du milieu de vie inhérent au logement public, l'avenir de celui-ci pose cinq grands défis. Chacun d'entre eux est complexe et présente de nombreuses facettes. On en trouvera une explication ci-après, ainsi qu'un énoncé des arguments à l'appui des diverses solutions et options possibles. Des questions sont ensuite posées pour orienter les réponses.

Voici les cinq défis :

- **Remodeler les ensembles défectueux.**

Comment adapter ces ensembles aux normes modernes, faire le meilleur usage possible de leurs emplacements, prendre les décisions les plus judicieuses relativement aux réparations, apporter les éléments de confort qui manquent, et réaliser les objectifs des gouvernements provincial et fédéral?

- **Garder les ensembles en bon état.**

Quelles sont les meilleures façons de traiter les cas de réparations en retard tout en faisant exécuter les réparations nécessaires avec promptitude et efficacité?

- **Corriger les problèmes sociaux des ensembles.**

De quelles occasions sociales peut-on profiter pour améliorer la qualité de la vie communautaire dans les ensembles résidentiels et quels sont les meilleurs moyens de faire accepter le logement public dans le quartier et de donner aux occupants le sentiment qu'ils sont membres à part entière de la société?

- **Améliorer la sécurité dans les logements publics.**

Comment guérir le sentiment d'insécurité de nombreux locataires? Que faire pour combattre le crime et la drogue dans les logements publics?

• Utiliser au mieux les fonds consacrés au logement public.

Comment continuer de répondre au mieux aux besoins des occupants des logements publics et garder leurs immeubles en bon état, compte tenu de la multiplicité des besoins, de l'état matériel du parc de logements et du contexte actuel de contraintes budgétaires?

5.
LES DÉFIS POSÉS PAR LE LOGEMENT PUBLIC

Le reste du présent document porte sur les défis que pose le logement public et sur les problèmes à résoudre pour relever ces défis. La liste des points soulevés n'est pas exhaustive. Les réactions ne doivent donc pas nécessairement s'y limiter.

Les principaux points sur lesquels la SCHL souhaite attirer l'attention touchent 3 principaux domaines : le contexte matériel, le contexte social et le contexte administratif. Ces titres ont été choisis pour faciliter la discussion. Concrètement, toutefois, la distinction n'est pas toujours aussi nette car, très souvent, les sujets sont intimement liés.

5.1 LE CONTEXTE MATÉRIEL

En ce qui touche le contexte matériel du logement public, les principaux défis consistent à tracer une stratégie de conservation et d'entretien permanent du parc de logements afin que celui-ci continue de répondre aux besoins.

Le problème engendré par le vieillissement du parc de logements a des conséquences pour les occupants et pour les gouvernements. Aussi, dans *l'évaluation du logement public*, s'est-on longuement arrêté à l'état des lieux. Dans l'ensemble, les résultats sont encourageants car on a constaté que la grande majorité des logements (96 p. 100 des ensembles) sont dans un état satisfaisant. Mais quelques points sont à souligner.

D'abord, un petit nombre d'ensembles (1,2 p. 100) risquent d'être perdus à court terme pour le portefeuille. Ils ont besoin non seulement d'importantes réparations, mais aussi de travaux supplémentaires pour faire disparaître les causes matérielles et, dans certains cas, les causes sociales de la détérioration. Les quelques ensembles qui ne satisfont pas effectivement aux normes minimales sont surtout occupés par des aînés et des familles. Le coût estimatif de ces améliorations s'élève à 130 millions de dollars.

Un nombre plus considérable d'ensembles (10,5 p. 100, y compris le 1,2 p. 100 décrit ci-dessus) ont aussi besoin de réparations, même si les normes relatives aux immeubles y sont actuellement respectées. On estime que les frais d'amélioration, dans ce cas, s'élèveront à 290 millions de dollars.

Par cette évaluation, on a aussi décelé une accumulation de réparations à faire. Les réparations qui se sont révélées nécessaires au moment de l'enquête dépassaient de 209 millions de dollars les budgets de réparations pour cette année. Cette accumulation, qui correspond à environ 75 p. 100 du budget d'entretien et de réparations de l'année en cours, devra être résorbée.

1er DÉFI - REMODELER LES ENSEMBLES DÉFECTUEUX

Le remodelage des ensembles défectueux a trait aux problèmes matériels qui sont trop graves pour être résolus selon les méthodes existantes d'entretien et de réparation.

Au cours des années 80, constatant le vieillissement des ensembles de logements publics, le gouvernement fédéral, avec l'appui des gouvernements provinciaux et territoriaux, a étudié l'idée du «remodelage» de ces logements. Deux projets témoins ont contribué à démontrer les possibilités et les difficultés du renouvellement matériel et social. L'évaluation a aussi comporté l'examen des perspectives de remodelage.

L'évaluation a fait ressortir qu'on a tort de croire que les travaux de remodelage peuvent résoudre tous les problèmes. Chaque projet de remodelage comporte ses défis particuliers et, fait important, la détérioration a des origines sociales plutôt que matérielles pour un grand nombre d'ensembles. De nouveaux schémas ou des travaux de réaménagement ne peuvent apporter de solution définitive ni complète à ces problèmes.

Le remodelage peut offrir 3 sortes d'avantages : premièrement, il peut, à long terme, optimiser l'efficience en tirant profit des possibilités offertes par le réaménagement; deuxièmement, il peut contribuer à réduire les problèmes sociaux par une modification des plans; et troisièmement, il peut apporter une solution au cas des logements difficiles à louer.

Réaménagement - rénovation ou remplacement des logements
Un petit nombre d'ensembles contiennent des logements détériorés, malgré toutes les réparations et l'entretien effectués.

Dans bien des cas, on ne peut justifier le coût des réparations continuelles de ces logements détériorés. D'autres méthodes, comme la rénovation complète ou même la démolition et la reconstruction, pourraient bien s'avérer meilleur marché, sur le cycle de vie du logement.

L'efficience à long terme constitue un important objectif des travaux de remodelage, qui feront baisser les coûts globaux du portefeuille. Cependant, la planification à long terme pourrait augmenter les coûts à court terme.

Réaménagement - ajout de logements

Le réaménagement de certains ensembles pourrait permettre de construire d'autres logements sur le même emplacement. En certains endroits, les règlements actuels sur l'utilisation du sol permettent des aménagements résidentiels plus denses ou même d'autres formes d'utilisation du sol. La *vente* de terrains inoccupés rattachés à un ensemble, à des fins de construction intercalaire, rendrait possible le remodelage des logements existants ou même la construction de nouveaux logements à un autre endroit à un coût net réduit ou même nul. L'initiative peut cependant entraîner des coûts sociaux et financiers en raison de la perturbation causée par la réinstallation temporaire de la collectivité, et aussi en raison de la perte d'espaces libres et de la réaction défavorable des quartiers environnants. Par contre, elle donne l'occasion d'améliorer simultanément l'état et la vie sociale de l'ensemble.

Les habitations ajoutées pourraient provenir du secteur privé, puisque les logements publics se trouveraient ainsi mieux intégrés à la collectivité environnante et que des gens appartenant à des catégories de revenu plus diversifiées habiteraient alors le même secteur.

Les habitations ajoutées pourraient aussi être des logements sociaux neufs, par exemple des ensembles sans but lucratif. Ces nouveaux logements auraient l'avantage d'un accès à des emplacements privilégiés, qui deviennent de plus en plus rares. Cependant les ménages à faibles revenus se trouveraient concentrés encore davantage dans un secteur, ce qui n'est généralement pas souhaitable. Les critères d'admissibilité utilisés pour les logements sociaux neufs donnent toutefois suffisamment de latitude pour permettre une combinaison de revenus assez large.

Il y aurait aussi la possibilité d'un réaménagement mixte par une association de groupements privés et publics. Ce réaménagement pourrait comprendre un ensemble résidentiel ou commercial privé et des logements sociaux.

Nouveaux schémas - solution matérielle à des problèmes sociaux
Lorsque les problèmes fondamentaux d'un ensemble de logements sont d'ordre social, les améliorations matérielles sont souvent un élément indispensable de tout plan visant à réduire les aspects antisociaux de la vie dans cet ensemble et à rendre les occupants plus fiers de leurs habitations. Ces améliorations pourraient aller de la libération d'un espace pour des installations communautaires (p. ex. un centre communautaire pour une tour de logements familiaux) à l'amélioration de la sécurité (p. ex. l'installation d'un meilleur système d'éclairage ou un réaménagement paysager empêchant l'accès libre des non-résidents). Il peut en résulter des avantages tels que la création de possibilités d'emplois sur les lieux et un accroissement du sens communautaire dans l'ensemble résidentiel.

La création de nouveaux schémas peut également répondre aux besoins sociaux en faisant en sorte que les normes d'habitation des logements pour personnes âgées demeurent adaptées à leurs besoins. L'âge moyen de la clientèle des personnes âgées augmente, et leur santé devient plus délicate.

Le cas des logements difficiles à louer
Le taux d'inoccupation des logements publics n'est généralement pas élevé. Toutefois certains logements sont toutefois plus difficiles à louer que d'autres, mais les raisons ne sont pas toujours les mêmes.

- **Les nouvelles attentes font que les studios sont aujourd'hui relativement peu demandés.**
- **La diminution de la taille des familles fait qu'il est moins facile d'occuper des logements de 4 ou 5 chambres à coucher.**
- **Un certain nombre de logements, surtout dans les régions rurales, demeurent inoccupés en raison de la faible demande des ménages nécessiteux de la région considérée.**
- **Certains logements demeurent inoccupés en raison du mauvais état de l'immeuble.**

Certains spécialistes du logement s'inquiètent du fait que les logements publics deviendront généralement de plus en plus difficiles à louer par rapport aux logements modernes et aux modèles des plus récents programmes de logement social. Ces observateurs croient que, si la modernisation est insuffisante, les logements publics courent le risque de devenir de moins en moins acceptables pour les nouveaux occupants. En fin de compte, ils deviendront une forme de logement social de seconde catégorie. C'est pourquoi les spécialistes sont d'avis que tous les logements sociaux devraient présenter une qualité comparable. De plus, à mesure que de nouveaux logements sont construits selon les nouvelles normes, il devient nécessaire de revaloriser simultanément les anciens logements.

Ce problème soulève des questions très importantes. L'une d'elles consiste à savoir ce qui constitue une attente raisonnable relativement à la qualité du logement social. D'autres spécialistes du logement disent que la qualité du logement social devrait correspondre à la qualité du logement du secteur privé, loué par des personnes dont les revenus sont au seuil d'admissibilité. De façon générale, la qualité du logement social ne devrait pas dépasser ce niveau puisque, si elle le dépassait, ce serait injuste pour les ménages dont les revenus sont voisins du seuil d'admissibilité sans l'atteindre.

En général des solutions matérielles permettent de résoudre le cas des logements difficiles à louer. Ces solutions sont souvent coûteuses et, dans certains cas, il est plus rentable d'appliquer d'autres formules.

Par exemple, dans les ensembles de logement pour personnes âgées, les studios ne sont pas très populaires, car les aînés choisissent, de préférence, des appartements ayant des chambres séparées. Cependant, transformer un logement d'une taille en lui donnant une autre taille est une opération coûteuse. Devrait-on plutôt encourager les gens à accepter les logements plus difficiles à louer?

Une autre méthode serait de donner à l'immeuble une nouvelle destination. On pourrait louer les logements à un groupe différent de clients parmi ceux qui sont admissibles à l'aide au logement. Cette méthode permettrait de réduire le taux d'occupation sans les coûts en immobilisations, mais les occupants actuels ne désirent peut-être pas partager leur immeuble avec un autre genre de clients. Les personnes âgées, par exemple, seraient probablement peu disposées à partager leurs immeubles avec des clients plus jeunes, bien que l'on connaisse des cas où des personnes handicapées se sont très bien adaptées dans des ensembles pour personnes âgées.

Il n'est pas toujours possible de trouver d'autres locataires qui répondent aux critères de l'aide au logement. Dans quelles circonstances serait-il raisonnable de louer à des locataires qui ne sont pas dans le besoin?

D'autres questions se posent lorsque les logements vacants résultent simplement de l'absence ou de la faiblesse de la demande. Lorsqu'on ne peut assigner une autre destination à l'immeuble, on pourrait envisager de vendre ou de le démolir afin d'éviter le gaspillage ultérieur de fonds. Si les logements sont inoccupés et que les chances de location sont minces, cette façon de faire n'entraînerait pas la perte de logements utiles.

Un autre moyen pourrait consister à déménager l'immeuble dans une autre localité où le logement public est en demande. Il faudrait étudier minutieusement les coûts d'une telle opération. Le déménagement d'un immeuble coûte cher. Cependant, si un immeuble devait de toute façon être construit sur cet emplacement aux termes d'un programme de logement social, le coût net sera peut-être moindre au moyen de la formule du déménagement. Le premier défi soulève les questions suivantes :

- **Quels sont le but et l'ampleur du remodelage des logements publics?**
- **Les emplacements d'ensembles résidentiels devraient-ils être utilisés à leur pleine capacité actuelle de zonage?**
- **Comment utiliser le remodelage pour améliorer la qualité de la vie?**
- **Faut-il procéder à des changements matériels pour améliorer l'attrait de certains logements?**
- **Les logements qui ne sont pas nécessaires devraient-ils être vendus ou démolis?**
- **Les logements inoccupés devraient-ils être loués à des locataires qui ne sont pas dans le besoin?**

2e DÉFI - GARDER LES ENSEMBLES EN BON ÉTAT

Le maintien des logements publics en bon état exige une planification et une budgétisation rationnelles.

Bien qu'il existe un arriéré de travaux de réparations, le problème des réparations n'est pas encore sérieux au Canada. En effet, 96 p. 100 des ensembles sont conformes aux normes minimales. Cependant, l'état de beaucoup d'ensembles est à peine satisfaisant, et une légère dégradation de tout le portefeuille rendrait la qualité d'un nombre considérable d'ensembles inférieure aux normes.

Puisque l'état des logements se dégrade avec l'âge, il importe d'effectuer les réparations à temps. Cependant, la nature des réparations à faire tend à changer avec l'âge de l'immeuble, et il est donc important de s'assurer qu'il existe de bons systèmes de gestion de l'entretien et des réparations.

Deux facteurs peuvent expliquer l'arriéré des réparations. D'abord il se peut que les travaux d'entretien et de réparations aient été reportés dans certains ensembles en raison d'une mauvaise budgétisation. Ensuite, les travaux d'entretien et de réparations ont pu être sous-estimés et par

conséquent non inscrits au calendrier, surtout dans les immeubles comptant des logements dont le besoin de réparations était le plus urgent. Il n'est pas possible de dire si l'arriéré s'accroît, s'il est stable ou s'il diminue, étant donné qu'une seule enquête a été effectuée sur l'état de l'ensemble du parc.

Les principales dépenses de remplacement et de réparations par logement ont augmenté notablement en termes réels au cours des années 80. Cette augmentation signifie sans doute que l'ampleur de l'arriéré des réparations diminue au lieu d'augmenter, ou bien ce pourrait être le signal d'une augmentation réelle du besoin de réparations par suite du vieillissement du parc.

L'état à peine acceptable de certains ensembles et l'existence d'un arriéré de réparations montrent que les programmes actuels d'entretien et de réparations pourraient être améliorés et que de nouvelles méthodes sont nécessaires pour faire en sorte que le budget de l'entretien et des réparations de chaque ensemble corresponde à des besoins réels.

L'une des formes d'amélioration consisterait à augmenter la fréquence et l'objectivité du contrôle et des rapports concernant l'état des logements publics. Un tel système de contrôle pourrait raviver la confiance dans la répartition des dépenses, protéger les ensembles contre le risque de dégradation en deçà des normes minimales et constituer un repère pour améliorer le calendrier des travaux d'entretien. Il faut peut-être changer la méthode d'établissement du budget d'entretien et de réparations et utiliser une méthode qui ne permette pas de considérer ces catégories de dépenses comme susceptibles d'être reportées, ou bien une autre méthode qui soit assortie d'une réserve, de façon à garantir l'existence des fonds nécessaires.

Par ailleurs, la façon de faire actuelle n'a besoin que de légers rajustements et non d'une réforme complète. Cet argument supposerait que la formation des gestionnaires des ensembles pour évaluer l'état des immeubles et l'engagement des gouvernements à assurer une qualité suffisante grâce à des travaux de réparations et d'entretien sont nécessaires pour effectuer une juste évaluation de l'état des logements et une budgétisation suffisante.

Le deuxième défi soulève les questions suivantes :

- **Quelles améliorations peut-on apporter pour que les logements publics soient maintenus en bon état?**
- **Quelles améliorations peut-on apporter aux méthodes d'entretien et de réparations d'immeubles vieillissants?**

5.2 LE CONTEXTE SOCIAL

Le logement public constitue une habitation de longue durée pour de nombreuses personnes âgées et de nombreuses familles. Ces ensembles seront la seule demeure pour quantité d'enfants et de jeunes jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge adulte. C'est pourquoi la qualité sociale des ensembles et leur place dans la collectivité prennent une importance particulière.

3e DÉFI - LE REMODELAGE SOCIAL

Les ensembles de logements publics qui ont besoin d'être remaniés ou réaménagés sont souvent en proie à des problèmes sociaux aussi graves que les problèmes d'état matériel. Les conditions de la vie sociale sont les pires dans les ensembles anciens et mixtes qui furent bâtis pour les familles nombreuses au début des programmes de logement public. On croit depuis le début que les grands ensembles d'habitation ne sont pas très propices à former des collectivités socialement viables en raison de la concentration excessive de ménages défavorisés d'une manière ou d'une autre.

Souvent, le signe le plus visible du déclin du contexte social d'un ensemble d'habitations est la détérioration matérielle qui en est habituellement l'aboutissement. Dans certains cas, les gérants des immeubles ont essayé de résoudre les problèmes sociaux en s'attaquant aux symptômes physiques parce que, en leur qualité de gérants, ils n'avaient pas les outils nécessaires pour traiter directement les problèmes sociaux. Les outils susceptibles de faciliter la gestion du contexte social sont les suivants : diversifier les locataires et accroître leur participation dans la vie des logements publics. Ces deux points sont discutés ci-après.

Diversification des locataires

Certaines règles en vigueur dans les ensembles de logements publics restreignent trop la diversification des catégories de revenus. Ces règles peuvent concerner, entre autres, les critères de sélection des locataires (méthodes des points).

En vertu de la politique actuelle, quelques variations provinciales ou territoriales mises à part, le ménage demandeur est évalué selon la gravité du besoin. Les ménages dont les revenus sont faibles et les conditions de logement mauvaises recevront un plus grand nombre des points. Les ménages auxquels on attribue le plus grand nombre de points ont de meilleures chances d'obtenir un logement.

On laisse entendre que les pauvres sont évincés des logements publics par d'autres genres de clients qui reçoivent déjà une aide de l'État, encore qu'elle soit modeste parce que la méthode de points est trop rigide. On a en outre proposé de modifier cette notation pour en supprimer les distorsions.

Selon les partisans de la diversification des catégories de revenus, l'élargissement des catégories de locataires dans les ensembles qui éprouvent de graves perturbations sociales constituerait une meilleure solution à ces problèmes que les travaux d'adaptation ou de réparations. Lorsque les ensembles comptent davantage de familles qui ont des revenus plus élevés et une proportion plus forte de ménages ayant un emploi, les normes sociales se trouvent renforcées dans l'ensemble et la stabilité sociale augmente.

Les critiques du principe de la diversification des catégories de revenus soutiennent qu'une certaine partie de l'aide au logement sera ainsi accordée à ceux qui n'en ont pas le plus besoin. En outre, étant donné le grand nombre de ménages nécessiteux et le nombre limité de logements sociaux, il est plus important de continuer de préserver la ligne de conduite actuelle, qui consiste à aider d'abord les plus nécessiteux.

Afin d'élargir les catégories de revenus, on pourrait appliquer la définition actuelle du besoin de logement utilisée dans les programmes de logement récents. Cette définition est assez large pour admettre un nombre plus considérable de catégories de revenus que dans les ensembles de logements publics actuels. D'après la définition moderne, tous les ménages qui remplissent les critères d'admissibilité au logement social pourraient également être éligibles au logement public.

Participation accrue des locataires

On a souvent reproché au logement public, surtout dans les grands ensembles, d'isoler physiquement et socialement les occupants du reste de la société et d'accroître chez eux le sentiment de dépendance à l'égard de l'État.

Dès les débuts du programme, on a reconnu la nécessité de stimuler une attitude communautaire plus positive à l'égard des ensembles de logements sociaux. On s'est appliqué à soutenir financièrement les associations de locataires, et les gérants des ensembles ont toujours eu pour fonction d'encourager l'intégration des occupants à la collectivité voisine. Certaines provinces et territoires ont adopté des lignes de conduite visant à encourager les locataires à jouer un rôle actif dans leurs immeubles.

Une participation accrue des occupants des logements publics à la gestion de leurs ensembles pourrait être un remède à la détresse sociale. De cette manière, soutient-on, les occupants sont plus satisfaits de leur qualité de vie à cause d'heureuses répercussions, telles qu'un sentiment accru de dignité, de confiance en soi et de prise en main de sa destinée. La participation active des occupants à la vie de leurs immeubles les pousse à accroître leur participation à la vie sociale et à acquérir une autonomie fonctionnelle propre à élever leur condition dans la société.

Les gouvernements peuvent aussi en tirer profit. Plus les occupants contribuent à la bonne marche de l'immeuble, plus celui-ci fonctionne de façon efficiente; souvent, le vandalisme diminue, ce qui fait réaliser des économies.

Certains locataires jouent déjà un rôle, à divers égards, dans le fonctionnement de leurs ensembles. Ce rôle porte principalement sur des activités d'ordre social et récréatif et sur l'entretien du terrain. Dans quelques provinces et territoires, les locataires sont représentés devant les organismes d'habitation par leur conseil d'administration. Pourtant, peu nombreux sont les locataires interrogés qui ont déclaré participer aux tâches administratives de leur immeuble. Dans l'ensemble, environ un tiers des locataires souhaitent une participation élargie, et les gérants des ensembles souscrivent généralement à l'idée de consulter les associations de locataires à propos du fonctionnement des ensembles.

L'accroissement du rôle des occupants des ensembles de logements publics peut se situer aux trois niveaux décrits ci-dessous :

a. Participation structurée des occupants

À ce niveau de participation, les locataires ont leur mot à dire dans le fonctionnement de leur ensemble et peuvent y assumer quelques responsabilités.

Les locataires sont représentés par une association dûment constituée, dont les dirigeants sont élus et qui tient des assemblées générales. Dans un modèle, une association de locataires assume effectivement la responsabilité de diverses activités inhérentes à l'ensemble, selon des conditions arrêtées avec la direction de l'ensemble, laquelle fournit à l'association les fonds nécessaires pour accomplir son travail.

Dans un autre modèle, les locataires interviennent directement dans les décisions de principe touchant leur immeuble, p. ex. en envoyant des représentants au conseil d'administration pour le compte de l'organisme chargé du logement.

Les partisans de ces formes de participation soutiennent qu'elles procurent le niveau de participation dont a besoin la grande majorité des locataires. Si l'on pousse les responsabilités plus loin, on impose un fardeau excessif aux ménages qui ont déjà d'autres problèmes.

Les critiques, par contre, affirment que cette forme de participation est en fait superficielle puisque les principales décisions relatives à l'ensemble échappent encore aux occupants. Selon eux, ces formules ne donnent pas vraiment de pouvoir aux occupants ni ne leur garantissent une influence sur la vie de leur immeuble.

b. Gestion par les occupants

Au Canada, on relève peu d'exemples de gestion intégrale des logements publics par les occupants. Aux États-Unis, où plusieurs grands ensembles ont fait l'expérience de la gestion par les occupants, les adeptes de cette idée affirment que les gestionnaires choisis parmi les occupants accomplissent un meilleur travail puisqu'ils connaissent mieux les problèmes et qu'ils se sentent davantage tenus de rendre des comptes aux autres occupants. La perception des loyers et les coûts d'entretien et de réparations s'améliorent également. Cependant, il existe peu d'exemples de réussite susceptibles d'étayer leurs affirmations.

Les sceptiques soulignent que la gestion par les occupants a aussi donné lieu à des échecs. Elle n'a pas d'ailleurs soulevé d'enthousiasme débordant chez les locataires américains. Ils admettent que cette forme de gestion peut être souhaitable si l'on possède les bons ingrédients, dont un locataire dynamique et motivé comme chef et un ensemble détérioré et mal administré. Ils précisent que la gestion par les occupants ne fait pas nécessairement réaliser des économies, à tout prendre, puisqu'il faut fournir un soutien technique et apporter des améliorations majeures aux ensembles en mauvais état.

c. Occupants devenus propriétaires

Le degré ultime de participation des occupants consiste à faire des occupants les propriétaires de leurs immeubles. En Grande-Bretagne, environ un million de logements publics ont été vendus à leurs occupants. Seuls les occupants assez nantis ont pu les acheter, malgré les importants rabais offerts.

En Grande-Bretagne, le parc de logements publics, et par conséquent la diversité des catégories de revenus qu'on y trouve, est beaucoup plus étendu qu'au Canada. Le secteur locatif privé en Grande-Bretagne est modeste, et le logement public exerce la plupart des fonctions que le secteur privé exerce au Canada. Les logements publics constituent à peine

plus de 2 p. 100 de tous les logements au Canada (les autres genres de logement social en forment, quant à eux, 5 p. 100), et environ 30 p. 100 en Grande-Bretagne. La perte subie par le parc de logements publics par suite de la vente de ces logements a moins de répercussions dans ce pays qu'elle n'en aurait au Canada.

Aux États-Unis, la gamme de revenus des locataires de logements publics ressemble davantage à celle du Canada. On a récemment déployé des efforts afin d'encourager les occupants à gérer leurs immeubles et à devenir propriétaires en formant des coopératives comme étape provisoire vers la propriété individuelle.

Les partisans de la propriété, qu'elle soit individuelle ou coopérative, font valoir que ce mode d'occupation procure le sentiment d'avoir un enjeu dans la société. La propriété de son logement est l'idéal de la plupart des Canadiens, mais un idéal qui demeure normalement inaccessible aux ménages à faibles revenus.

Les critiques soutiennent que la plupart des occupants des logements publics gagnent une moyenne annuelle de 10 600 $ parce qu'ils n'ont pas les moyens d'acheter leur logement sans une aide soutenue de l'État et l'enjeu dans la société est illusoire. De plus, si les logements vendus sont rayés du portefeuille de logements publics, un actif qui a demandé et qui demande tant d'années et de deniers publics pour bâtir, réduit la capacité du gouvernement à satisfaire les besoins en logement. Si les occupants deviennent propriétaires, il faudra parallèlement établir un plan en vue de contrebalancer la perte de logements publics.

Le troisième défi soulève les questions suivantes :

- **Quelles modifications pourraient être apportées au logement public pour que les occupants se sentent mieux intégrés à la société et davantage maîtres de leur propre vie?**
- **Devrait-on encourager une plus grande diversité de revenus dans le groupe des ménages dont le besoin en logement est impérieux?**
- **Quelles autres initiatives devraient-on prendre pour encourager la participation des locataires à la gestion de leur ensemble résidentiel?**

4e DÉFI - LA SÉCURITÉ

Les familles occupant des ensembles résidentiels sont très inquiètes des crimes perpétrés dans leur milieu. Ce défi explore la fréquence des actes criminels dans les logements publics, la prévention du crime et les problèmes de drogue.

La criminalité dans les logements publics

L'aide au logement a pour objet de procurer un milieu de vie sûr, en plus de procurer des logements peu coûteux et de bonne qualité.

En ce qui concerne la moitié du portefeuille constituée de logements publics pour les aînés, une enquête effectuée auprès des locataires a permis de constater que ces personnes considèrent leur logement actuel plus sûr que leur logement précédent. Parmi les répondants de cette catégorie, seulement 6 p. 100 estimaient que la criminalité et le vandalisme causaient plus de problèmes dans les logements publics, 46 p. 100 pensaient le contraire et 43 p. 100 ne voyaient pas de différence. Dans les ensembles familiaux, cependant, 36 p. 100 estiment que la criminalité et le vandalisme sont pires, 22 p. 100 trouvent qu'ils sont moindres et 43 p. 100 ne voient pas de différence.

Globalement, 57 p. 100 des occupants des ensembles familiaux disent qu'il y a un important problème de criminalité dans leur immeuble, et 42 p. 100 se disent mécontents de la sécurité dans leur immeuble. Le vandalisme et les larcins sont les délits les plus fréquents, mais la drogue suscite encore plus d'inquiétude, surtout dans les grands centres. On ne peut ignorer les préoccupations des occupants de logements publics à l'égard de la criminalité, mais il faut aussi reconnaître qu'elles ne sont pas le propre du logement public: elles tiennent simplement à un problème social généralisé. Ce fait est d'ailleurs confirmé par les résultats d'une enquête auprès du grand public, qui montrent les mêmes réponses. Les réponses des aînés occupant des logements publics indiquaient qu'ils voyaient beaucoup moins de problème de criminalité dans leurs immeubles que la population des aînés en général.

Que la criminalité soit ou non plus importante dans les logements publics que dans les autres formes d'habitation, il n'en demeure pas moins qu'elle préoccupe beaucoup les occupants des logements publics. Certains disent que, pour dissiper de telles préoccupations, on devrait prendre des mesures particulières afin de réduire la criminalité dans le voisinage des logements publics.

Certains font valoir que les organismes d'habitation devraient adopter des lignes de conduite en matière de criminalité. Ils font remarquer que, selon certaines études, le risque de délinquance est plus élevé que la moyenne chez les enfants provenant de quartiers qui présentent des similitudes avec le logement public. Les similitudes en question sont les suivantes : nombreux ménages à faibles revenus, pourcentage élevé de familles monoparentales et concentration de jeunes.

Mais d'autres font valoir que le logement public fait déjà suffisamment pour prévenir la criminalité au moyen d'avantages sociaux réguliers. Le logement public soulage les occupants de nombreuses contraintes économiques en leur fournissant des logements de qualité à faible loyer, ainsi qu'une sécurité d'occupation. De plus, on situe les ensembles de logements publics dans le voisinage d'autres services communautaires afin d'essayer de soulager les ménages de leurs difficultés. Souvent des services de consultation ou d'aiguillage sont aussi offerts par les organismes provinciaux ou territoriaux d'habitation.

La prévention et le traitement de la criminalité sont la responsabilité d'autres services, non des organismes d'habitation. Il est difficile de dire à quel moment de tels organismes devraient apporter leurs propres solutions au problème de la criminalité, si tant est qu'ils devraient réagir au problème.

Prévention de la criminalité

Les critiques de la conception matérielle des logements publics ont fait observer qu'il serait possible d'améliorer la sécurité en réduisant au départ les possibilités d'actes criminels, par exemple en augmentant le nombre de patrouilles de sécurité ou en améliorant la visibilité et l'éclairage. Ce moyen est efficace puisqu'il retire au délinquant occasionnel qui commet des actes criminels isolés les moyens susceptibles de le tenter. À tout prendre, cependant, beaucoup de criminologues sont d'avis que la méthode en question n'a que des chances limitées parce que tous ceux que ces mesures pourraient dissuader le sont déjà, de toute façon.

On aura peut-être de meilleures chances de prévenir la criminalité si l'on s'attaque aux causes du mal. Si l'on se concentre sur le développement social des enfants et des jeunes qui pourraient être portés à la délinquance, ils seront moins nombreux à faire un jour partie du petit groupe qui est responsable de la majorité des actes criminels dans la société.

La drogue, source particulière de préoccupations

Le plus souvent, les occupants des logements publics considèrent les crimes reliés à la drogue comme un sérieux problème, et les autres crimes comme un problème mineur.

Parce que les logements publics abritent de nombreux jeunes, que l'activité criminelle reliée à la drogue peut se propager rapidement et que la toxicomanie a des effets désastreux, beaucoup sont d'avis que les organismes de l'habitation devraient tenter d'écarter la drogue des logements publics. Cela pourrait nécessiter des mesures radicales. Une politique de rejet total de la drogue pourrait entraîner l'expulsion des locataires et de

leurs proches reconnus coupables d'un délit relié à la drogue, des locataires simplement accusés d'un tel délit, ou des locataires du logement où un délit s'est produit. De plus, par une sélection préalable des demandeurs, on pourrait interdire l'accès des logements publics à tous ceux qui ont déjà été condamnés pour usage ou trafic de drogue.

Les locataires respectueux des lois ont le droit de *jouir en paix* de leur logement et l'expulsion des locataires délinquants est sans doute le seul moyen, pour le propriétaire-bailleur, de leur garantir ce droit. On pourrait ajouter qu'il n'est pas entièrement juste de faire patienter un ménage paisible sur la liste d'attente pendant qu'un ménage qui se livre à des activités antisociales, voire illégales, continue de recevoir une aide au logement.

Cependant, une décision aussi radicale que l'expulsion touche d'autres membres, peut-être innocents, du ménage, qui ne devraient pas être punis pour des méfaits qu'ils n'ont pas eux-mêmes commis. De plus, dans une perspective plus large, une expulsion ne règle pas un problème de drogue : elle ne fait que le déplacer. Bien que le rejet absolu de la drogue puisse supprimer le problème pour le logement public, il ne le supprime pas pour l'ensemble de la société. Il y a aussi possibilité de conflit avec des droits constitutionnels, provinciaux et autres.

Les toxicomanes ont besoin d'aide et les organismes du logement sont bien placés pour la leur apporter en coordonnant et en orientant les programmes anti-drogues existants, là où le besoin s'en fait sentir. De cette façon, ces organismes peuvent s'acquitter d'un devoir envers la société plutôt que d'en laisser le soin à d'autres.

Le quatrième défi soulève les questions suivantes :

- **Compte tenu des préoccupations générales de la société au sujet de la criminalité, les organismes du logement public devraient-ils prendre des moyens spéciaux?**
- **Dans l'affirmative, quel serait le meilleur moyen d'aider les occupants à se sentir en sécurité dans leur logement et dans la collectivité?**
- **Faut-il adopter une stratégie spéciale contre la drogue et, si tel est le cas, que devrait-elle être?**

5.3 LE CONTEXTE ADMINISTRATIF

D'autres questions touchent surtout, mais pas exclusivement, le domaine de la gestion du portefeuille pour le logement et de sa coordination avec des services non reliés à l'habitation.

Ces questions concernent l'amélioration des décisions économiques en matière de logement public, l'examen des niveaux de loyer et des services fournis dans les ensembles, enfin le rapport entre le logement public et les services communautaires.

3e DÉFI - UTILISER AU MIEUX LES FONDS CONSACRÉS AU LOGEMENT PUBLIC

En raison du vieillissement du parc, il est probable que les frais d'exploitation des logements publics augmentent à l'avenir si l'on veut garder le portefeuille en bon état. Simultanément, le gouvernement fédéral doit modérer ses dépenses en raison de sa situation financière.

Le gouvernement croit donc qu'il faut explorer tous les moyens d'assurer un maximum d'efficience et de coûts-avantages afin d'utiliser tout le potentiel du portefeuille pour le logement public à l'avantage des Canadiens nécessiteux.

On a mentionné, dans les sections précédentes du présent document, des solutions susceptibles d'exercer un effet positif net sur l'efficience globale : épargnes à long terme grâce au remodelage des ensembles particulièrement détériorés, traitement des cas de logements sous-utilisés, meilleure utilisation des ressources existantes par l'intensification de l'utilisation des terrains, enfin réduction des frais d'exploitation par une participation accrue des occupants à la gestion.

Optimisation des décisions économiques

La détérioration est encore un véritable problème dans certains ensembles, en dépit des réparations importantes qui y ont été faites. Dans d'autres ensembles, les avantages possibles d'un réaménagement n'ont pas été étudiés.

C'est peut-être là le résultat d'un manque de souplesse en ce qui concerne l'entretien, les réparations et le remplacement d'un parc vieillissant. Le point de vue actuel sur la conservation du parc remonte au temps où le parc était de création récente. Ces façons de faire sont assorties de délais trop courts et leur portée est trop restreinte.

Des délais plus longs pour la planification et la budgétisation peuvent sans doute améliorer les décisions touchant la réparation et les remplacements des immeubles anciens dont le remodelage devient de plus en plus urgent. Par exemple, les travaux de réparations pourraient être réduits selon une échelle fixée, pour les logements qui doivent être remodelés, si les fonds nécessaires pouvaient être assurés au moyen d'un processus de budgétisation. Sans une telle assurance, il pourrait être risqué de rogner sur les réparations.

Une planification et une budgétisation de portée plus large pourraient faciliter l'examen de nouvelles solutions de rechange à la méthode actuelle qui consiste à procéder aux réparations et à les passer en charges selon les besoins.

Par exemple, des occasions de remodelage économique des logements publics peuvent se présenter lors de la vente de terrains excédentaires. Pourtant, la pratique traditionnelle de la comptabilité publique considère les articles de recettes séparément des éléments de dépenses. Cela signifie que les dépenses justifiées sont les dépenses brutes, non les dépenses nettes. Il est donc possible que le fait de séparer les recettes des dépenses ait pour effet de freiner le réaménagement.

Sur un plan encore plus général, l'équilibre des coûts et des recettes pour le remodelage des logements publics peut s'appliquer non seulement à l'immeuble lui-même, mais également au portefeuille tout entier. Parmi les ensembles susceptibles de profiter d'un remodelage, certains peuvent sans doute produire des recettes et d'autres non. Les recettes et les dépenses devraient-elles être regroupées sur le portefeuille, ou bien les opérations comptables devraient-elles être limitées à chacun des ensembles?

La question suivante se pose:

- **Comment peut-on gérer le parc de logements publics soit géré de la meilleure façon possible?**

Taux de loyer et services fournis

Bien que le gouvernement fédéral ait sa propre échelle de loyers (jusqu'à 25 p. 100 du revenu) pour calculer sa part des subventions à verser, les loyers effectivement payés par les locataires sont souvent fixés d'après les échelles provinciales ou territoriales. Celles-ci peuvent s'écarter de l'échelle fédérale de la façon prévue par les accords d'exploitation. Il existe des différences entre les provinces et territoires et entre les organismes fédéral et provinciaux/territoriaux d'habitation dans de nombreuses régions.

D'abord, les provinces et territoires appliquent diverses déductions au revenu réel, pour en arriver à un revenu rajusté qui servira à calculer le loyer. Citons par exemple les exemptions partielles pour le revenu gagné, ou encore les frais de garde d'enfants. En second lieu, les provinces et les territoires n'appliquent pas tous le même pourcentage au loyer (c'est 25 p. 100 ou 30 p. 100) du *revenu rajusté*.

Troisièmement, les coûts de services publics varie d'une province à l'autre. En principe, les loyers des logements publics s'appliquent à des logements loués *charges comprises*, ce qui englobe les principaux services publics, dont le chauffage, l'eau et l'eau chaude, une cuisinière et un réfrigérateur. Toutefois, dans certains cas, les provinces ou territoires réduisent le loyer des locataires qui paient eux-mêmes leurs factures de services publics ou ces régions appliquent une surcharge si d'autres services sont fournis. Les méthodes ne sont pas uniformes d'une province ou d'un territoire à l'autre.

Quatrièmement, dans la plupart des provinces et territoires, un barème des loyers existe souvent pour les bénéficiaires de l'aide sociale, barème qui est arrêté par l'organisme provincial ou territorial de l'habitation et du bien-être et qui est particulier à la province concernée. Le barème des loyers peut ou non reposer sur les mêmes pourcentages de revenu que les échelles de loyer proportionné au revenu pour d'autres genres de revenus. Un barème distinct est nécessaire dans ces provinces ou territoires parce que le revenu de l'aide sociale comprend un volet distinct et variable pour le logement. En ce qui concerne le logement public, les loyers varient selon le revenu, et il devient donc nécessaire d'arrêter un loyer fixe.

Les échelles de loyer et les barèmes présentent peut-être trop de variations et l'aide au logement serait plus équitable en fixant des loyers uniformes dans tout le pays. De plus, on pourrait rationaliser les échelles de façon à supprimer les divers rajustements aux revenus, rajustements qui souvent ne sont pas en rapport avec le logement ou pris en considération par le biais d'autres mesures, telles que les crédits d'impôt ou les encouragements à travailler.

D'autres affirment que les besoins sociaux de chaque province ou territoire sont très différents. C'est pourquoi, tout en reconnaissant le fait que le logement public pourrait respecter les objectifs fédéraux, ils disent que l'objet de l'aide au logement devrait varier et répondre aux besoins sociaux de la province concernée. L'une des façons de s'y prendre consiste à modifier le calcul du loyer.

Les questions soulevées ici sont les suivantes :

- **Les locataires des logements publics paient-ils des loyers appropriés pour les logements qu'ils occupent?**
- **Leur faut-il payer trop ou trop peu pour les services qu'ils reçoivent? Quels services devraient être compris dans le loyer de base?**

Services communautaires fournis dans les logements publics

Les loyers subventionnés des logements publics, la sécurité d'occupation et un habitat de meilleure qualité, malgré les avantages qu'ils représentent pour les occupants des logements publics, ne suffisent pas à répondre à leurs besoins. Par exemple, au fur et à mesure que les aînés vieillissent, ils ont de plus en plus besoin de services de santé, d'aide ménagère et de repas à domicile, tandis que les chefs de famille monoparentale ou les personnes handicapées ont peut-être besoin de conseils sur l'éducation des enfants ou l'apprentissage de la vie quotidienne.

Pour le gouvernement fédéral, la prestation et le financement de ces services auxiliaires constituent un point difficile. Les accords conclus entre les gouvernements fédéral et provinciaux et territoriaux en matière de logement touchent le partage des frais d'exploitation du logement public. La société dispose déjà de mécanismes, financièrement et administrativement indépendants du logement, pour fournir des services communautaires.

Les services pertinents sont mieux assurés lorsque cette aide est fournie à toute la collectivité, et non pas seulement aux occupants d'un logement ou d'un ensemble particulier. Les organismes de l'habitation ont cependant le devoir de veiller à ce que les occupants des logements publics aient accès à de bons services.

Le portefeuille pour le logement des aînés et le vieillissement des résidents âgés qui occupent déjà des logements publics sont des questions à débattre pour l'avenir. Près des deux tiers des occupants âgés des logements publics y vivent depuis au moins cinq ans. Environ 80 p. 100 ont plus de 65 ans et environ 40 p. 100 ont franchi le cap des 75 ans. Il est à prévoir que l'âge moyen des personnes âgées augmentera et que ces personnes deviendront de moins en moins autonomes. Il faut par conséquent s'attendre que la demande de services pour les aînés en perte d'autonomie augmente considérablement.

Les questions suivantes se posent :

- **Les services communautaires sont-ils adaptés au logement public?**
- **Comment les organismes responsables peuvent-ils assurer des services adéquats pour l'avenir?**

6.
ORIENTATIONS SOUHAITABLES

Les questions sur le logement public posées dans la section précédente, peuvent être regroupées en deux séries : celles dont la réponse doit s'appliquer à tous les ensembles, et celles dont la réponse ne s'appliquera qu'à un nombre limité.

Certains défis concernent tout le programme

D'après les résultats de l'évaluation, les programmes de logement public aident effectivement les ménages à faibles revenus à se procurer un logement. De plus, le fonctionnement des programmes est en étroite harmonie avec les orientations stratégiques issues de la consultation de 1985 sur le logement.

Le gouvernement fédéral en conclut donc que les principaux éléments du programme de logement public doivent être conservés. Une amélioration serait cependant souhaitable à certains égards, notamment :

- **la façon d'effectuer les travaux d'entretien et de réparation;**
- **l'amélioration du rapport coût-efficacité du logement public; et**
- **l'amélioration de la qualité de la vie dans les immeubles.**

Il appartient aux organismes de l'habitation de s'occuper des problèmes matériels de la détérioration, mais les problèmes sociaux doivent être considérés dans un contexte plus large. Les inconvénients auxquels se heurtent de nombreux occupants des logements publics ne sont pas particuliers aux occupants en question, mais se retrouvent dans le reste de la société. La réponse des organismes de l'habitation aux problèmes sociaux devrait donc prendre en considération la réaction globale de la société à l'égard des défavorisés. Il faut apporter une réponse à la question suivante :

- **Quelles sont les mesures de nature sociale qui devraient être subventionnées au moyen des budgets de l'habitation, et lesquelles devraient être coordonnées avec l'habitation, mais financées à l'aide des fonds réservés à d'autres programmes?**

Certains défis sont particuliers à des ensembles

Certains sujets de préoccupation sont d'envergure locale ou s'appliquent simplement à un petit pourcentage du parc de logements. Quoique ces points ne justifient peut-être pas une orientation de tout le programme, ils ont néanmoins des répercussions sur la ligne de conduite générale. Il s'agit des points suivants :

- **le remodelage des ensembles souffrant de détérioration matérielle et sociale;**
- **la modification des ensembles en fonction de l'évolution des besoins;**
- **le traitement des cas d'ensembles sous-utilisés; et**
- **les préoccupations de sécurité.**

En particulier, une initiative spéciale serait souhaitable pour cette partie du portefeuille pour le logement public qui est composée d'habitations familiales plus grandes et plus anciennes.

7.
INVITATION

Les parties qui souhaitent exprimer leurs points de vue sur le logement public sont invitées à le faire par écrit.

Les réponses doivent être envoyées à :

Monsieur E. A. Flichel
Président
Société canadienne d'hypothèques et de logement
682, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario)
K1A 0P7

On peut obtenir d'autres exemplaires de ce document à l'adresse suivante :

Centre canadien de documentation sur l'habitation Société canadienne d'hypothèques et de logement
682, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario)
K1A 0P7
Tél. : (613) 748-2367

On peut obtenir sans frais d'autres exemplaires du livret intitulé *Évaluation du logement public*, et des exemplaires du résumé (67 pages) et du rapport principal (322 pages). S'adresser à :

Division de l'évaluation des programmes
Société canadienne d'hypothèques et de logement
682, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario)
K1A OP7

These documents are also available in English.